IL BILANCIO E LA LEGGE SECONDO IL DIRITTO COSTITUZIONALE INGLESE...

Heinrich Rudolph : von Gneist, Ruggiero Bonghi

Digitized by Google

Digitized by Google

223
22

IL BILANCIO E LA LEGGE

SECONDO IL DIRITTO COSTITUZIONALE INGLESE

OSSERVAZIONI

DEL

DOTT. RODOLFO GNEIST

PRECEDUTE DA UNA LETTERA DI RUGGIERO BONGHI

AD ANGELO MESSEDAGLIA.

FIRENZE.

TIPOGRAFIA DEI SUCCESSORI LE MONNIER.

1869.

2
2

IL BILANCIO E LA LEGGE

SECONDO IL DIRITTO COSTITUZIONALE INGLESE.

Digitized by Google

Digitized by Google

IL BILANCIO E LA LEGGE

SECONDO IL DIRITTO COSTITUZIONALE INGLESE

OSSERVAZIONI

DEL

DOTT. RODOLFO GNEIST

PRECEDUTE DA UNA LETTERA DI RUGGIERO BONGHI

AD ANGELO MESSEDAGLIA.

BIBLIOTECA NAZIONALE 1872 FIRENZE

BIBLIOTECA NAZIONALE FIRENZE

FIRENZE.

TIPOGRAFIA DEI SUCCESSORI LE MONNIER.

1869.

Digitized by Google

Digitized by Google

Caro Messedaglia.

È un anno che io ho nelle mani il manoscritto della traduzione di cotesto libro dello Gneist che pubblico ora. Avevo sino ad oggi sperato di poterlo stampare in quel giornalone di Milano che dirigo; ma — chi lo crederebbe? — non v' ho mai potuto trovare spazio. Mi risolvo, adunque, a mandarlo fuori da solo. Devi averti detto che il desiderio di procurargli lettori italiani è venuto a parecchi ed a me dal vedere la confusa ed inefficace maniera della discussione dei bilanci nella Camera nostra. C' era parso bene di levarle almeno l' autorità d' un esempio, e la prosunzione che quest' esempio fosse l' inglese. Tu sai meglio di me che in questo caso, come in tanti altri, la citazione dell' instituzioni parlamentari inglesi, come di quelle dalle quali l' Italia ed altri Stati del continente abbiano imitate veracemente le loro, è affatto falsa. Le istituzioni inglesi hanno avuto l' onore — non raro — di essere ammirate assai più ed assai prima che intese; si può anzi dire che, invocate ed applaudite sul continente già da meglio di un secolo, non si comincino a intendere nel lor midollo e studiare nella lor ossatura che da qualche anno in qua. Prima d' ora s' è sempre creduto molto più co-

Digitized by Google

modo d' immaginare come dovessero essere, che d'informarsi come fossero. Nè è, checchè paia, una esagerazione l' affermare che agli autori della più parte degli Statuti continentali è bastato sapere che uno Stato costituzionale e parlamentare come l' inglese, doveva avere tre poteri, ciascuno dei quali vivesse in divorzio dall' altro; poi, tra questi, un' assemblea col diritto di scuotere lo Stato durante l' anno, e di trabalzarlo, se bisogna, alla fine, negandogli a un tratto la facoltà di vivere, ch' è tutt' uno con quella di riscuotere e di spendere; ed anche un Ministero che vada via, appena la metà più uno dei deputati starnuti. Di qui e da qualche altro principio astratto sono stati dedotti gli articoli di cotesti Statuti. Se non che alla prova de' fatti s' è visto che gli Stati continentali fondati sopra di essi hanno avuto una vita punto prospera, punto vigorosa, presto corrotta, e in somma ammalata e breve; dove lo Stato inglese, alla cui immaginazione ci si figurava di averli fatti, era dei più antichi d' Europa, dei più longevi della storia, capace d' uno sviluppo organico continuato, robusto e pieno di succhio, pronto nelle risoluzioni, efficace nell' azione, e tale che la gara delle parti vi elevava e vi spronava gl' ingegni, e dava una salute gagliarda a tutto il paese. Questa diversità di effetti non è stata la minor causa che ha spinte le menti, soprattutto in Germania, a studiare l' organismo dello Stato inglese sul vero e da capo, e a ricercarvi, dove stesse il motivo che in quello scheletro, in cui altri vive così bene, noi si viva con tanto disagio. E cotesti studii di Germania non sono rimasti senza beneficio per l' Inghilterra stessa; poichè vi hanno fatto acquistare agli stessi espositori natii delle instituzioni patrie una coscienza più riflessa e distinta di quello ch' esse fossero davvero; tutti sanno difatti che questa non si ha sem-

Digitized by Google

pre delle cose alle quali si è abituato sino da giovani, e lo speciale delle consuetudini e delle leggi è visto meglio da chi è vissuto in altre, che non da chi s' è avvezzato a pensare, a sentire, come se altre non ve ne fossero.

Il libretto dello Gneist, che c' invogliammo di pubblicare, è appunto inteso a mostrare quanto divario ci corra tra il sistema inglese vero e l' immaginario in un punto di primaria importanza: — la natura e i limiti dell' approvazione annuale del bilancio e della discussione che vi si riferisce. — È d' importanza primaria, perchè negli Stati retti a due assemblee il privilegio di quella elettiva rispetto alla spesa ed all' entrata pubblica non può essere ben determinato, se la distinzione tra il bilancio e la legge non è intesa ed osservata con molta precisione; e perchè anche il negligere cotesta distinzione fa della discussione del bilancio il momento d' una crisi periodica di tutto l' organismo dello Stato, e confondendo ciò che cade nell' approvazione annuale con quello ch' è oggetto di legge, fiacca e svia la censura del Parlamento di dove può giugnere con efficacia, e nel tempo stesso che in apparenza allarga fuor di misura la sfera della sua azione, coi fatti gliela sottrae e gliela annulla.

Molti si formano del sistema parlamentare cotesta idea, che esso consista nel dare ogni balia sul governo a quelli che un paese ha scelti a suoi rappresentanti; e più vedono il campo del potere esecutivo restringersi, più i deputati, raccolti nell' assemblea o anche da soli, spadroneggiare; e più credono che la *libertà* guadagni. A questa parola non risponde nella mente di molti nessun concetto concreto. Lo Stato libero, se tu raccogliessi una definizione dalle diverse parole ch' essi dicono, è quello in cui nessuno può fare e tutti impedire. L' impressione delle cose di Francia nella fine del secolo scorso e sul

Digitized by Google

principio di questo prevale su cotesti spiriti. La servitù da cui le società vi sono uscite da così poco, fa lor parere che un nemico solo vi sia, il Governo; e bisogni tenerlo debole, e così perpetuamente in fine di vita, ch' esso sia costretto a chiedervi mercè ogni giorno e voi abbiate modo di negargliela. La dignità, che pur loro appartiene, d'essere la fonte del governo esse stesse, ha aria così grande e lontana, che non si sanno persuadere d' averla acquistata. Vivono in sospetto di se medesime; e del Governo continuano a credere che fa male e male a posta, poichè non ne conoscono altro se non quello che più non esiste. Ora, tutto questo è una falsa e tenace illusione; meglio si studia l' organismo costituzionale dell' Inghilterra, e meglio si vede che di cotesto inganno non vi ha in esso nessuna traccia; nell' assemblea, nell'amministrazione v' è lasciata al Governo una grandissima parte e forza; e la scuola inglese che si chiama *liberale* o *radicale*, è tutta intesa a crescere, non a scemare l'azione di quello; si può anzi dire che i gradi di cotesta qualificazione si distinguono da' gradi della vigoria che s' intende dargli e con cui si vuol che proceda. Si vede adunque che qui noi siamo in un avviamento affatto diverso da quello che appare in Inghilterra, e chiediamo al regime parlamentare appunto il contrario di ciò che questa gli ha chiesto e gli chiede.

Di quanto rilievo sia e quanto sostanziale questa differenza è inutile il dire; a me par così grave, che io fermamente, se lo devo dire, credo che i regimi monarchici parlamentari morranno presto da per tutto, se le assemblee non si acconciano a ben definire il modo e il campo della loro azione. Saremo a ma' passi, se i poteri esecutivi non riescono a costituirvisi con tutta quella vigoria e saldezza di cui hanno naturalmente bisogno, e

Digitized by Google

mancano oggi. Quando ciò non succeda, come il ritorno alle monarchie temperate da leggi, ma sostanzialmente assolute, è tanto impossibile quanto il precipitare nella follia delle democrazie pure, si può viver sicuri che i regimi rappresentativi repubblicani finiranno coll' esercitare una grandissima seduzione non solo sugli spiriti matti, ma su' savii anche, quando apparirà manifesto che in essi, nutrendo l' assemblea meno sospetti verso un Presidente che elegge, o avendo minore balìa ed orgoglio o prosunzione contro un Presidente ch' è anche eletto a suffragio popolare, si è disposto ad accordare a questo più poteri, come a capo della repubblica, che non al Re come a capo della monarchia. Bisogna, di fatti, aver bene in mente che il fine dello Stato sta in quelle funzioni che il potere esecutivo, comunque costituito, vi esercita; e le assemblee non appaiono se non il mezzo più adatto a fargliele esercitar bene. Se queste, invece, o impediscono ch' esso le eserciti o sono cause soltanto che l' eserciti male, bisognerà o alterare la natura del potere esecutivo o sopprimere le assemblee; oh, chi non intende che quello ch' è scelto come un mezzo per un fine, è gittato via se non si mostra adatto che appunto al fine opposto?

Noi i quali vogliamo che la forma parlamentare della libertà diventi sicura e salda e giovevole in Italia, abbiamo, caro mio Messedaglia, un grand' obbligo; ed è quello di stuzzicare, di muovere, di eccitare la mente pubblica, perchè studii dove sono i difetti del modo nel quale è applicata non tanto in altri Stati, quanto — ch' è quello che solo c' importa — in Italia. Se si riesce a creare nel paese un' opinione abbastanza istruita e tenace, e l' adoperiamo come istrumento a dirigere lo spirito dei Ministeri e delle assemblee, avremo qualche speranza

Digitized by Google

che il sistema parlamentare si convalidi; altrimenti, non so di voi, ma in quanto a me non ne ho punto. Un'azione dei poteri pubblici, come quella che noi vediamo, non ha per effetto se non l'instabilità continua dei Ministeri; la confusione e l'incertezza dell'amministrazione; e, per ultimo, lo spegnimento d'ogni vita morale ed intellettuale, eccitata febbrilmente e ambigua di tutto ogni giorno. Le vane discussioni s'alternano colle deliberazioni precipitose; quelle screditano, e queste scompigliano. Tutto lo Stato vacilla tra l'irresponsabilità morale dei ministri e l'irresponsabilità legale dell'assemblea. I primi non possono aver colpa di ciò che non fanno, poichè non sono lasciati fare; e l'assemblea, d'altra parte, è per sè un corpo composto di molte membra, il quale può essere ammalato sì, ma senza che nessun membro si possa in particolare accagionare della malattia. Ora, il peggio, quando non si sta bene, è di non potere additare ed indicare nè dove stia il colpevole nè dove stia la colpa.

In questo libretto non è solo un dottore e un professore, ma un deputato che parla e anche di parte liberale, e de' più illustri. Non vi manca adunque nulla perchè se ne possa far presente a te e a' tuoi colleghi. Certo nè essi nè altri vi troveranno lettura piacevole; anzi *rubesta;* ma tu reggi, di grazia, la lor pazienza, e di' loro che vadano pure in fine, e *vital nutrimento Lascerà poi quando sarà digesta.* Nel rileggere cotesta traduzione io ho riavuta una prova che i libri tedeschi, se difficili nel testo, diventano nella traduzione due volte tanti; forse a disfarli e rifarli del tutto la difficoltà si scemerebbe e forse no: ad ogni modo, il tempo di rifare questo a dirittura da capo mancava. Non è però sicuro che anche col rimpastare senza scrupoli e senza punto aderire alle parole dell'autore vi si sarebbe riusciti: poichè

Digitized by Google

m' è parso sempre che la difficoltà sostanziale degli scrittori tedeschi rispetto a noi stia in ciò, ch' essi cominciano a sviluppare il lor concetto da altra parte che di dove, in genere, principieremmo noi, e per venirne a capo procedono per altri gradi che per quelli per i quali a noi parrebbe necessario di procedere. Ciò sta, credo, nell' indole stessa della lor lingua al di rimpetto della nostra; poichè la lingua è tanta e così essenzial parte dell' abitudine del pensiero. Comunque egli sia—ch' è un discorso che qui non entra—devo dire a te perchè la senta altri, la ragione per la quale ho preferito il pubblicare l' opericciuola dello Gneist tradotta, anzichè servirmene a scriverne una da capo, nella quale, s' intende, mi sarei attaccato a' suoi panni, poichè non si può sapere nè più nè meglio di lui. La ragione è stata questa, che il libro di cotesto mirabile, ma arruffato dottor tedesco, non iscritto per noi, ha tra molti altri pregi uno che io non gli avrei potuto dare; quello d' essere affatto libero d' ogni sospetto che l'erudizione vi sia alterata e viziata della voglia di dare tale o tale altro indirizzo alle cose nostre. Come i lettori italiani l' avranno tutto davanti a sè, vedranno com' è stato scritto per tutt' altri affari che per i nostri; e lo Gneist dà a principio un' eccellente ragione per dimostrare che neanche la voglia d' influire sopra questi vi ha avuta parte. Il suo concetto dottrinale — così egli dice e prova — è stato pensato ed esposto prima che nessuna occasione pratica di giovarsene potesse essere nata. I fatti dunque che vi si annotano, le osservazioni che vi si aggiungono, meritano una pienissima fede; ed a' deputati italiani resta di trarne profitto, e senza mutare nessun articolo dello Statuto, che non serve — poichè gli Stati liberi anche retti da Statuto scritto si reggono sulle consuetudini che interpretano questo assai più che sulle nude parole che

Digitized by Google

lo formolano — procurino di conformarsi nelle lor discussioni e deliberazioni a quella ch'è la vera ragion delle cose, non alla falsa impressione che di queste hanno lasciato nelle menti la poca scienza e la molta prosunzione soprattutto francese, *discesa*, com' è naturale, *per li rami* insino in noi.

Tu intendi quante cose vi sono in questo libretto, non dico da imparare — Dio mi liberi da una così irriverente parola — ma da imitare. La distinzione che esso tratta tra il bilancio e la legge, è forse la più importante, dicevo più su, che vi sia in tutta la materia del diritto costituzionale, e certo la più importante per dirigere il criterio dei deputati nel fissare i limiti e la natura delle discussioni e deliberazioni di maggior rilievo che l' ufficio impone ad essi. Ora si veda come lo Gneist prova bene il contrario di quello che qui si crede da' più, mostrando che la discussione di bilancio non ha indole politica, e si restringe a sole quelle parti o quei punti della spesa e dell' entrata che non sono già determinati da leggi. Poichè questi ultimi non sono già immutabili; ma richiedono per essere mutati un atto dello stesso genere di quello che gli ha costituiti; un atto in cui legittimamente concorrano le volontà delle tre autorità, che unite creano la legge; dove un voto di bilancio è per essenza sua tale che una di esse, quella dell' assemblea elettiva, vi prevale sopra le altre due.

Questo è uno de' principii tutelari di tutta quanta la costituzione dello Stato; la quale è invertita e confusa, appena una di coteste autorità prende balia sopra le altre, al che basta che per l' opera dell' una o dell' altra sia ristretta od allargata l' estensione del voto di bilancio. Il quale, come si deve confinare alla determinazione di talune cifre mobili o nuove, così non può essere preceduto,

Digitized by Google

come succede tra noi — per imitazione, sempre, di quella Francia — da una discussione che vaga a diporto per tutta la legislazione dello Stato, e, se anche non riesce a mutarla, riesce pure — che è peggio — a turbarla. È evidente, di fatti, che non è oggetto di discussione attuale nella Camera quello che non vi può essere oggetto d' una attuale deliberazione.

D' altra parte, se la discussione di bilancio nel Parlamento nostro, checchè tentasse, non è riuscita effettivamente a mutare le leggi, ma soltanto a turbare le aspettazioni e le relazioni che si fondano sul presupposto della stabilità loro, ciò è succeduto per due sole ragioni: prima perchè — scusa l' ardire — tra di noi è tanto facile a un deputato l' introdurre una discussione inutile, quanto difficile a tutti insieme di prendere una risoluzione qualsia; e poi, perchè il Senato, che non rispettato talora da chi più avrebbe dovuto, ha pure reso tutti que' servigi che prudentemente ha potuto al migliore andamento delle istituzioni, s' è fermamente opposto a che venisse per via di voto di bilancio portata nessuna mutazione legislativa organica. Pure si vede che non tutti se ne persuadono; e il vago discorrere non piace meno, per ciò solo ch' è chiarito vano.

Del resto, v' ha un punto a cui il Senato non ha posto rimedio e si prova qui se il libro dello Gneist potesse. Ci si vede quanti *pochi* sono i *voti* che la Camera emette nella discussione di bilancio. Da noi sono sette o otto volte tanti; e niente vieta che un deputato gli moltiplichi, quasi, a posta sua, chiedendo la votazione sopra l' *articolo* che gli pare. Ora, se in apparenza la potenza dell'assemblea si accresce con questa moltiplicazione, in verità si dissipa e si disperde; poichè ogni discussione che non ha siepe, *mole ruit sua*, e non lascia contenti se non

Digitized by Google

quelli contro i quali è diretta. Uno dei risultati di cotesto aggruppamento inglese di più di quelli che noi chiamiamo *capitoli* in uno solo, è che esso lascia all' arbitrio del potere esecutivo l'organizzazione particolare dei servigi pubblici. In quella vece, presso di noi, lo sminuzzamento soverchio di capitoli e di articoli dà luogo a voti precipitati e talora astiosi, che hanno costretto più volte i ministri a mutare a mezzo anno gli organici de' servigi che da lor dipendono. Dico a mezzo anno; e non ti paia punto inutile; poichè noi non abbiamo sinora discusso i bilanci una sol volta a tempo; e già in più casi, votata un' economia su un servigio, è stata poi scemata de' tre quarti o d'una metà, perchè intanto s' applicasse nel trimestre o nel semestre che rimaneva a scorrere. Ora come da questo suo uso e da altri suoi atti l' assemblea non abbia inteso chiaramente che una parte principale di colpa nella confusione dell'amministrazione, — deplorata a lagrime così calde, e chi sa se tutte vere, — ricade sovr' essa stessa, gli è per me, te lo devo dire, un portento.

In Inghilterra son fissati due punti sopra i quali i dubbii e le contradizioni si addensano sempre più tra di noi. L' uno è che l' organizzazione de' servigi perchè sieno adatti a raggiungere i fini posti dalla legge, appartiene al potere esecutivo; l' altro che la Camera non può così stremare a un tratto di denaro cotesti servigi, che ne restino danneggiati i diritti acquisiti e le aspettazioni legittime delle persone, che i tribunali stessi tutelerebbero contro essa e contro il Governo. Così s' acquista un' amministrazione stabile e fida; e si crea uno stato davvero giuridico. E così s' ha anche sicuro e chiaro modo di sperimentare la responsabilità dei ministri; da' quali la Camera e il paese devono pretendere un servigio pubblico efficace e mercato. Non è stata la minor ragione della

Digitized by Google

rovina ultima dei *Conservatori* inglesi l'aumento di spesa succeduto sotto di loro ne' servigi dell'amministrazione civile; i liberali sono arrivati promettendo che spenderebbero meno, e se n'ingegnano. Ma che responsabilità rimane a' ministri, quando la Camera ascrive a sè l'organizzazione de' servigi e ne scema issofatto di capo suo, o ne aumenta la spesa?

Ora guarda come nelle discussioni che oggi fate della legge amministrativa e dei bilanci, prevalgono appunto i criterii opposti; ch'è un certo indizio che del regime parlamentare s'ha un'idea, mi parrebbe, assai confusa. Di che mi dette prova un amico mio col dirmi, che poichè ci s'era lagnati tanto che i ministri avevan mutato troppe volte l'organizzazione de' servigi pubblici, ora se ne sarebbe fatto un oggetto non più di decreto, ma di legge. Che non mi pare un rimedio più arguto di quello del Pulcinella napoletano, che proibì a' fornai di più cuocere pane, poichè l'avevan bruciato. Bisogna ridare stabilità al Governo; non levargli quei poteri che sono l'istrumento stesso e il paragone della responsabilità sua. Oh, come si congettura che la Camera organizzerà meglio? E di dove le si può supporre questa capacità e perchè? E quando la legge d'organizzazione d'un amministrazione riuscisse male, che vantaggio ci è egli nel doverla mantenere un pezzo così; poichè si sa ch la Camera a sbrigarsi d'una legge ci mette dieci volte il tempo che vi bisogna; anzi, questo è il solo presupposto, pare, su cui tutta la bontà di cotesta dottrina si regge? E sino a che questa legge non sia mutata, chi sarà responsabile se il servizio pubblico, ch'essa ha regolato, funziona male?

Il pericolo dei governi liberi è questo, ch'essendo quelli ne' quali più è necessario che le responsabilità re-

Digitized by Google

stino distinte e spiccate, sono anche pur troppo i più inclinati naturalmente a confonderle e mescolarle. Il che, una volta che sia accaduto, buona notte; gli è buio pesto, *tanto che per ficcar lo viso al fondo, non vi si discerne più nessuna cosa.* Ora guardate, di grazia, come la responsabilità della spesa è bene addebitata al potere esecutivo in Inghilterra. La Camera può scemare la spesa, ma non accrescerla; ed anco rispetto allo scemarla, non lo fa di solito essa stessa. Nell' ultima lotta elettorale, i conservatori rispondevano a' liberali: — Oh bene, se noi abbiamo accresciuta la spesa, non eravate voi nella Camera, e non vi potevate proporre diminuzioni? — Oibò, i liberali hanno replicato con successo, un deputato semplice non ha modo di ridurre la spesa da quella che il ministro propone; spetta a questo solo l' ingegnarsi di spender meno, e se da' fatti, cogli aumenti di bilancio d' anno in anno, si vede che non vi riesce, suo danno. — Ora tu vedi come tra noi succede altrimenti. La Commissione del bilancio prima e la Camera poi alterano, così in più come in meno, le relazioni e l' ammontare delle spese a lor posta. Tra giorni tu vedrai la corsa al palio nel bilancio dei lavori pubblici; ma tutti gli altri sono com' esso, se non quanto esso, soggetti a questo sforzo. Ora anche qui le responsabilità in luogo di rilevarle bene, le ammaccate. E non darete loro il risalto di cui abbisognano, se non quando avrete distrutta la Commissione del bilancio, che è il più falso ordigno parlamentare che vi sia, e i deputati si saranno ricuati il diritto di proporre nessun aumento di spesa. Scusa, Messedaglia mio, se della Commissione del bilanci discorro così; tu, se non isbaglio, ne sei, e son tutti gregie persone come te; anzi, appunto perchè son tti, si può giudicare con sicurezza che il congegno sesso è

Digitized by Google

cattivo. Ora, dimmi in fede tua, e da quel galantuomo che tutti ti sanno, siete, se non isbaglio, trenta. Ebbene, vi siete mai riuniti una sol volta tutti? E quante volte o avete deliberato senza numero legale, o vi siete dovuti sciogliere per esservi accorti che questo mancava? Tu hai fatto, mi si dice, un bellissimo lavoro sul bilancio del Ministero dell' Istruzione pubblica. Ne son persuaso; nè so intendere come avresti potuto farlo altrimenti. Ma dimmi, c' è qualcuno dei tuoi colleghi che vi ti ha dato una mano? E se ne avessi avuto solo l' incarico, e l' avessi fatto da te e in tua casa, non saresti venuto a maggiori conclusioni e anche assai più presto? Poichè io credo altresì che una Commissione di bilancio è una delle principali cause, per le quali noi poveri cittadini non siamo stati mai in grado di veder discutere un bilancio quando la legge diceva che si dovesse. E se la consuetudine nostra fosse stata in questo punto conforme all' inglese, e anche qui si discutesse il bilancio dell'anno corrente, anzichè quello del seguente, si può metter pegno che con una Commissione di bilancio, comunque composta, non saremmo riusciti a principiare la discussione della spesa e dell' entrata annuale se non quando non fosse rimasto più un quattrino nè da spendere nè da riscuotere nell' anno.

Fate che le risponsabilità si distinguano e s' intendano; e avrete fatto per renderle efficaci tutto quello che si può e si deve: poichè nessuna legge diretta vi giova o se ne può formulare. Se nella coscienza pubblica c' entrasse, che è davvero il potere esecutivo quello su cui ricadono le colpe, ne sarebbe punito, si può guarentire, subito. Ma questa coscienza è appunto quella che manca; e perciò il giudizio del paese oscilla, nè sa dove deva ferire.

Digitized by Google

Io potrei continuare, e così dare qui in questa lettera gli spiccioli della moneta di cotesto libretto che segue. Applicare a parte a parte le osservazioni giuste delle quali ribocca, alle cose nostre, e mostrare che correzioni queste richiedano, non sarebbe nè difficile nè noioso. Ma correremmo un pericolo; ed è che la moneta stessa nessuno la torrebbe in mano per usarla. Ora è bene che ciascuno, almeno in parte, se la spezzi da sè, se vuole intenderne bene il valore. E come gli dovrebbe parere di poco interesse l' intenderlo? Si pensi bene che noi dobbiamo ancora creare l' organismo vivo ed intimo del nostro Stato; poichè sinora non ne abbiamo segnato con fortuna che i tratti esterni. Questa creazione non dipende, come si crede, dalla frettolosa e variabile formazione annuale di molte leggi; bensì, soprattutto — senza voler dire che le leggi non vadano via via coordinate e corrette — dall' adatta ed intera e profonda intelligenza delle relazioni tra' poteri, de' lor limiti, delle lor competenze e delle loro funzioni. Se è la monarchia parlamentare quello che vogliamo, non ne abbiamo altro esempio buono e sicuro che l' inglese; perchè essa sola è nata ed ha fatto a mano a mano le sue membra tra forze tutte efficaci e vivaci, delle quali nessuna ha ceduto all' altra più posto di quello che non poteva tenere essa stessa, e che l' altra, che glielo chiedeva, s' era già mostrata in grado di occupare. Dove attorno a una politica che s' agita, non si forma un' amministrazione che sta, il moto di quella procede a principio sbrigliato e poi s' arresta. Dove ogni cosa può essere scossa ogni giorno, tutto crolla in fine. Dove nulla resiste, in somma, nulla si fonda. La Prussia è oggi l' unico Stato del continente, in cui un sistema parlamentare ha speranza di prendere quando che sia radici vere e salde, perchè lì questo contrasto v' è anche, e

Digitized by Google

le instituzioni vi si proporzionano e vi si assettano. All'Austria l'Ungheria potrà dare questo stesso vantaggio. Ma, checchè sia dell'avvenire, certo è che nel passato gli Stati parlamentari continentali dal 1815 al 1860 hanno avuto, in genere, aria di carnevali corti, scapigliati ed uggiosi. Il che è accaduto loro per la ragione che lo Gneist dice: erano governi nei quali in apparenza il Parlamento si costituiva di tre rami di un potere unico, ma in realità uno solo di questi era o voleva essere il padrone degli altri due, e perciò, non solo non esigeva che accanto al Parlamento un complesso di diritti pubblici ben chiari e definiti si creasse, ma faceva instintivamente ogni opera perchè non si creasse; giacchè si sarebbe convertito in un ostacolo alla prevalenza della volontà sua.

Qui non siamo fuori di questo pericolo per ciò solo che a una volontà fiacca da una parte se ne contrappone un'altra più fiacca dalla parte opposta. Lo squilibrio delle debolezze non è più utile, ma più dannoso che lo squilibrio delle forze. Perciò non ci addormentiamo, ma attendiamo risolutamente a' rimedii, diffondendo le dottrine e stabilendo le consuetudini. Che se non vi riusciamo, la libertà non ci terrà davvero nessuna delle sue promesse; ma la colpa sarà stata nostra, non sua.

E tu intanto ama, il più che tu sappia e possa, chi ha per te grandissima stima ed affetto.

Firenze, 4 Marzo 1869.

RUGGIERO BONGHI.

Digitized by Google

Digitized by Google

PREFAZIONE DELL' AUTORE.

« Esistono rispetto alla finanza pubblica degli errori che non si fondano già sopra punti di massima, ma che sono semplicemente derivati da un difetto di cognizione delle attinenze pratiche di siffatte cose nelle costituzioni estere che di continuo s' invocano. » (*Resoconti stenogr. del Parl. Germ.*, p. 631).

Io devo pigliare motivo da queste parole, per introdurmi a vagliare e saggiare una serie di proposizioni che toccano ad una delle quistioni più ardentemente agitate nella nostra costituzione, e circa le quali, anche fra amici politici, ben lungi dall' esistere un' intera conformità di opinione, si trovano anzi notevoli discrepanze, che si manifestarono nel Parlamento prussiano fino dallo scoppio del conflitto sul bilancio militare nell' autunno del 1862, e si protrassero poi per parecchie sessioni. I varj partiti politici hanno certo fatto bene a mettere da parte siffatte discrepanze, in quanto e fino a tanto che s' è trattato di difendere il diritto costituzionale esistente. Ma nel momento attuale, in cui si tratta di stabilire per legge un insieme di ordinamenti che sono di capitale interesse per la nazione, è richiesto dalla natura stessa delle cose che tali questioni si discutano nel loro com-

Digitized by Google

plesso, dappoichè non potrebbero chiarirsi abbastanza bene col pigliarle una per una, e nelle discussioni politiche esse vanno agevolmente sommerse fra gare di partiti e di persone. Se il Parlamento della federazione germanica settentrionale fosse in grado di prendere le proprie decisioni con tutta calma e ponderazione, non v' ha dubbio che in argomento di diritto pubblico di cosiffatta importanza il parere di coloro che ne sono esperti, vi sarebbe desiderato e dimandato; speriamo, se non altro, che anche fra le agitazioni e la fretta del presente periodo, un tal parere non manchi d' essere accettato, se altri venga spontaneamente ad offrirlo.

Siccome la mia dimostrazione si fonda direttamente sulle istituzioni parlamentari dell' Inghilterra, e siccome la fretta precipitosa delle discussioni non m' ha concesso che tre giorni di tempo per la dettatura di queste linee, così non mi rimaneva pressochè alcun' altra scelta che quella di supplire alla soverchia loro brevità col ristampare a modo di appendice alcuni paragrafi del secondo volume del mio *Diritto amministrativo inglese.* Nè io saprei quali altre autorità additare su queste speciali questioni, tra le pubblicazioni accessibili alla comune dei lettori. Tale appendice dovrebbe pur recare in se medesima la presunzione d' essere spregiudicata e imparziale ove riflettasi che la prima pubblicazione dei brani di cui essa si compone ebbe luogo fino dalla primavera del 1866, in immediata connessione coi precedenti volumi della stessa opera, che sono usciti negli anni 1863, 1860, e 1857. Io mi sono incidentalmente permesso di rimandare ad antecedenti discorsi e relazioni parlamentari, che appartengono al tempo che durò

Digitized by Google

il conflitto costituzionale, e dove le medesime questioni sono discusse in via di contradittorio.

Valga la fretta della scrittura a scusare molte imperfezioni della forma, e qua e là anche del fondo. La gravità dei tempi potrà ad ogni modo giustificare cotesto appello ai nostri contemporanei, affinchè quel medesimo rispetto pel diritto, di cui non è mancanza in Germania quando si rimane nel campo delle ragioni private, ottenga del pari la sua applicazione allorchè si trapassa in quello del diritto pubblico. Senza un tale rispetto dei *principii giuridici*, fallirà mai sempre una salda base alla formazione e al programma dei nostri partiti; le loro polemiche, i loro discorsi, non saranno che produzioni effimere. E il tenore della presente esposizione dimostrerà appunto che nella relazione fra il bilancio e la leggè è da rintracciarsi quella giusta linea di delimitazione, la quale distingue il mero costituzionalismo (come si usa chiamarlo) da uno Stato ordinato secondo il diritto (*Rechtsstaat*).

Berlino, 14 aprile 1867.

Digitized by Google

Digitized by Google

I.

Il bilancio e la legge secondo il diritto inglese.

Il diritto nazionale di consentire la imposta fu nel corso del secolo XIII riconosciuto in Inghilterra, e vittoriosamente difeso in mezzo a continue violazioni e conflitti. Ma in ciò non vi era ancora una regolare partecipazione del paese allo stabilimento delle pubbliche spese. L'applicazione dei *sussidii,* che erano votati periodicamente, come quella delle rendite permanenti ed ereditarie della Corona ai bisogni della Corte e dello Stato dipendeva in tutto dall'arbitrio personale del Re. L'idea di compilare un annuo conto di entrata e di spesa non era anche nata al finire di ciò che può chiamarsi il medio evo dell'Inghilterra.

Dal 1666 in poi soffrì il diritto della Corona una nuova e importante limitazione, per l'uso invalso nella Camera dei Comuni di aggiungere all'assegnamento dei fondi clausule fisse per ciò che riguarda la loro erogazione. Di già nel 1680 fu intentata un'accusa parlamentare contro un *tesoriere* della marina, per avere trasgredito siffatte clausole. Dopo la rivoluzione del 1688, quella pratica divenne una massima parlamentare. Nel *bill* dei sussidii (inedito) del 9 decembre 1689, fu per la prima volta regolata l'erogazione di certe somme assegnate alla marina militare, mediante estese *clausule di appropriazione,* le quali comminavano determi-

Digitized by Google

nate pene ai pubblici ufficiali che le avessero applicate ad un oggetto diverso da quello per cui erano state assegnate. Questa clausola poi si riproduce nella maggior parte degli stanziamenti pecuniarii fatti sotto il medesimo regno. Tuttavia la specializzazione della spesa rimase per molto tempo ancora molto vacillante. Durante la più gran parte del regno di Anna, le spese per la guerra e per la marina furono ancora votate in blocco. Dopo la pace di Utrecht tornò la Camera al precedente uso di spartire i fondi per titoli (*votes*) determinati. Nell' anno 1727 e 1734 tutto il bilancio fu di nuovo approvato in massa, lo che per altro provocò una protesta motivata da parte della Camera alta. Solamente nel corso del secolo XVIII, si fermò il formulario ancora in uso dell' *Atto del fondo consolidato* (*consolidated fund act*). I diversi voti emanati in una Sessione sono per esso insieme riuniti, e mediante una clausola generale di appropriazione, e fino alla totalità della somma approvata, applicati a determinati scopi, secondo gli speciali lor titoli (*votes*). Anche la pratica per lungo tempo irregolare di aprire crediti provvisori per le spese votate nel corso della sessione, (al presente in forma di biglietti dello Scacchiere, *Exchequer bills*) prese a poco a poco una forma più ordinata. [1]

Senza dubbio acquistò così la Camera dei Comuni un'influenza sull' amministrazione, sconosciuta ai secoli precedenti; e questa influenza si accrebbe nel secolo XVIII coll' enorme incremento del debito pubblico. Il *diritto della Camera dei Comuni in materia di finanza*, del quale appena si può scorgere il germe imperfetto nelle votazioni d' imposta del medio evo, abbraccia allora tre punti:

1° Il diritto di stabilire nuove *imposte*, di accrescere le esistenti, e di rinnovare le temporanee;

[1] Sull' origine della clausola d' appropriazione secondo l'atto 17 Car. II, c. 1, § 5, e del diritto di assenso alle spese che ne nacque, vedi Hatsell, *Precedents* (1818), vol. III, pp. 88, 100, 202, sino a 217. Gneist, *Diritto amministrativo inglese*, vol. I, pp. 599, 600.

Digitized by Google

2° Il diritto di approvare i *prestiti* dello Stato, sotto qualunque forma;

3° Il diritto di approvare le *spese*, mediante il quale il fondo assegnato al Governo per il servizio del prossimo anno finanziario viene diviso e appropriato giusta determinati titoli.

Questo insieme di diritti può essere compreso sotto l'appellativo generico di *diritto di bilancio* (*Budgetrecht*), parola che si è formata da sè, e che fu frequentemente usata nelle discussioni dell' anno passato.

Però questi diritti, che si consolidarono nel secolo XVIII, stavano accanto ad un altro che è ancora più forte, e che è il *diritto legislativo del Re in Parlamento*, nel quale la Camera dei Comuni era già preponderante. Votazione di sussidii, e legislazione avevano nella maggior parte dei Parlamenti, dal secolo XIII in poi, proceduto di pari passo. Alla votazione dei sussidii doveva principalmente la Camera dei Comuni la sua posizione come corpo autonomo nello Stato, e specialmente il suo diritto di approvare le leggi. Mentre nelle due prime età essa non aveva che un voto consultivo nella legislazione, nel secolo XIV il peso de' suoi voti pecuniari fu la principale cagione che determinò il suo diritto di concorso nell'ordine legislativo. Dalla divisione in tre rami del potere legislativo, nasce allora il fondamentale principio della costituzione, che uno statuto del Parlamento non possa essere cangiato per ordinanza del Re, ma solo da un altro statuto del Parlamento. Questo diritto statutario, fuso insieme colle pratiche amministrative del medio evo anteriore, riconosciute dalla giurisprudenza dei tribunali (*common law*), costituisce un compìto sistema di pubblico e privato diritto, su cui si fonda la legge costituzionale (*constitutional law*), la quale non emana da nessun speciale documento: poichè il principio, che la legge e la *common law* non possono esser cangiate che mediante una legge nelle forme costituzionali, è stato formato, come diritto consuetudinario, dalla pratica del Parlamento.

Digitized by Google

Per la grande estensione che prese nel secolo XVIII la prerogativa finanziaria della Camera nacque però un molteplice e reciproco contatto ed *incrociamento dei voti di finanza col diritto generale del Parlamento in materia di legislazione.* Il diritto di consentire la spesa importa anche quello di rifiutarla. In questo diritto di rifiuto è implicita evidentemente la possibilità di abrogare le istituzioni e le norme che esistono in virtù di legge. E d'altra parte nacque la possibilità di inserire in un *bill* di finanza condizioni e clausole positive di altre specie, che sarebbero venute indirettamente ad imporsi alla Corona ed alla Camera alta. Conflitti di questa specie divenivano tanto più frequenti, quanto meglio si stabiliva la preponderanza della Camera dei Comuni nella questione di finanza e quanto più si era allargato il concetto dei così detti *bills* di finanza; e in quella maggior misura che la sicurezza e la stabilità di tutto il pubblico e privato diritto dipendeva da un permanente concorso del Re e delle due Camere, diveniva più stringente anche il pericolo di vedere i diritti costituzionali della Corona e della Camera alta scartati nel fatto mediante semplici *bills* di finanza.

Questo pericolo fu sino dall'origine chiaramente avvertito e stornato coi seguenti principii:

I. Il primo è: *Che le entrate, le quali in forza di legge, e perciò irrevocabilmente, spettano alla Corona* (*Stato*) *non possono assolutamente essere oggetto di un voto di bilancio, per cui le entrate permanenti dello Stato si cangierebbero di fatto in entrate annue.*

Questo carattere fisso si è poi, in tempi normali, mantenuto riguardo alla maggior parte delle entrate dello Stato.

Nell'XI secolo e più tardi le *rendite ereditarie del Re* bastavano largamente a tutti i bisogni. Cominciò solo nel secolo XIII l'uso dei sussidii periodici, i quali furono l'origine immediata del sistema parlamentare. Ma come da una parte le rendite della Corona si assottigliarono, e dall'altra crebbero i bisogni dello Stato, vi si riparò con assegni vitalizii alla Corona, tanto da ristabilire una condizione di cose, in cui ai

Digitized by Google

bisogni permanenti fosse strettamente provveduto mediante rendite permanenti del pari. Anche dopo la guerra civile questo equilibrio fu ripristinato colla Restaurazione del 1660. Solo dopo la rivoluzione del 1688, fu vista l'anomalia che il Re anche per le spese ordinarie dello Stato, e le più indispensabili, fosse fatto dipendere dal voto annuale del Parlamento. Nel corso però del XVIII secolo, e precisamente all'apogeo del regime parlamentare, si tornò al principio normale col dichiarare permanenti tutte le imposte che si erano fino allora votate anno per anno. Le nuove condizioni della finanza e della pubblica economia esigevano così imperiosamente che le rendite dello Stato si fondassero su leggi stabili; la più matura forma delle leggi tributarie surrogò così radicalmente il rozzo sistema dei sussidii, che *le principali tasse istoriche divennero permánenti,* e che a quest'ora più che i $^5/_6$ della pubblica entrata sono stabilmente assicurati alla Corona (Stato). La parte mobile dell'entrate consiste in alcuni pochi balzelli stabiliti di nuovo, o totalmente riformati. Nel bilancio del 1866 (29 e 30 Vict. c. 36) l'approvazione annuale si limita a un'imposta sulla rendita di 4 *pence* per lira (circa 6,000,000 di lire sterline l'anno), e a un dazio sul thè di 6 *pence* la libbra (tra 4-5,000,000 di lire sterline), conforme a quella data per l'anno finanziario 1865 (28 e 30 Vict. c. 30).

Il voto dell'entrata da parte della Camera dei Comuni si riduce pertanto ad un'approvazione delle speciali leggi di finanza dalle quali sono d'anno in anno regolate queste due o tre tasse mobili. Tali leggi per lo addietro separate furono nel 1862 riunite in una legge unica. Questa legge annuale su ciò che chiamasi l'*Inland Revenue* (letteralmente, *reddito interno*) corrisponde alla fissazione del bilancio attivo nelle costituzioni del Continente.

All'opposto non fu mai negli usi parlamentari dell'Inghilterra la fissazione di un conto generale di tutte le entrate. Le rendite del Demanio e delle foreste, i prodotti della Dogana e dell'Assisa, quelli dell'imposte fondiarie e

Digitized by Google

delle *assessed taxes*, essendo in virtù di leggi perpetue (e della *common law*) appropriati allo Stato, non hanno alcun bisogno di essere nuovamente appropriati alla Corona mediante un voto annuale.

Un tale procedere anche dal punto di vista del diritto privato, implicherebbe una contraddizione; e ancor più direttamente ripugna alla legge fondamentale dello Stato, in virtù della quale le leggi non possono essere cangiate che da altre leggi. Se il Parlamento avesse la facoltà di approvare annualmente queste entrate, egli avrebbe anche quella di non approvarle, e il rigetto involgerebbe una sospensione ed una esautorazione delle leggi esistenti, che eccederebbe i diritti della Camera non meno che quelli della Corona. Dopo che un tentativo di una simile usurpazione ebbe provocata la rivoluzione del 1688, la Corona rinunziò espressamente dal canto suo ad ogni pretesa di questa sorta nel *bill* dei diritti:

Art. 1 e 2: « La supposta potestà di *sospendere* le leggi, o la loro esecuzione, o di *dispensarne*, in virtù della regia autorità, e senza l'assenso del Parlamento, è contrario alla legge. »

Il Parlamento non poteva obbligare la Corona al rispetto delle forme costituzionali nella deliberazione delle leggi, senza obbligarvi anche se stesso. Per lo che in Inghilterra non si poteva neanche sollevare la questione circa la possibilità di un rifiuto, per parte della Camera de' Comuni, di quella parte dell'entrata che proviene da leggi stabili. Essa era fondamentalmente esclusa dal principio superiore della *legge costituzionale* (*constitutional law*); ed esclusa nel fatto da ciò, che *ab antico* non esisteva nessuna pratica in virtù della quale il *conto generale dell'entrata* dovesse essere presentato al Parlamento. L'introduzione della clausola di appropriazione nei voti annuali non alterava nulla in questo rispetto, giacchè quella clausola non riguardava che la divisione della spesa per titoli.

Però n'era inevitabile il tentativo nel campo delle singole

Digitized by Google

leggi di finanza, in cui nella forma e nella sostanza predomina la Camera dei Comuni. Veramente i *bills* pecuniari non sono atti unilaterali della Camera, la quale in questa materia è vincolata dalle proposte della Corona. Essa può accordare meno di quello che la Corona chiede, ma non di più, in conformità all' antica regola amministrativa che deve sempre starsi al meno, quando si tratta di pubblici aggravii. Se non che in siffatta condizione di cose il voto *negativo* è naturalmente sempre il più forte. Si badi che la conseguenza del rigetto è molto diversa nei *bills* pecuniarii e nei progetti di legge. Scartato un progetto di legge, rimane fermo il diritto antico: scartato un *bill* pecuniario, mancano i fondi per la spesa. Per effetto di questa sostanziale diversità, i *bills* pecuniari differiscono così per l' iniziativa, e la procedura, come per le altre regole e formalità, dai progetti di legge. Certamente anche ai *bills* pecuniari è necessaria l' approvazione della Camera alta. Ma la Camera dei Comuni, attesa la sua posizione prevalente, non ha mai sofferto nessuna giunta materiale ai suoi *bills* pecuniari: e nel fatto essa respinge i *bills* di tale specie che la Camera dei Lords avesse così emendati. Talchè nel maggior numero dei casi non rimane alla Camera dei Lords altro partito che quello di approvare il *bill* senza riserva, se non vuole togliere all' amministrazione esistente una necessaria sorgente di entrata.

Il predominio che la Camera dei Comuni acquistò di buon' ora in materia di finanza, condusse irresistibilmente al tentativo di associare ai *bills* pecuniari altre clausole (*tacking*), obbligando in questo modo la Camera alta ed il Re ad approvare congiuntamente ai detti *bills* dei progetti di legge. Ma a questo abuso la Camera dei Lords si oppose fino dal suo primo nascere, mediante la pratica di rigettare addirittura ogni *bill* che contenesse disposizioni di un altro genere (*tacked bill*). E su questo punto concreto s' invoca, come d' ordinario nel diritto pubblico inglese, l' autorità dei principii *direttivi*.

Digitized by Google

Già l'11 novembre 1675 sir Giorgio Downing rammentava alla Camera dei Comuni la sconvenienza di unire ai *bills* pecuniari delle clausole legislative. « Cose di questo genere cangiano la forma di Governo. La risposta del Re per un *bill* pecuniario ha una determinata formula. Questa formula è diversa per i progetti di legge. Quale è la risposta che il Re deve dare a questo *bill*? Il Re dovrebbe dare due risposte a un *bill* unico che riunisce in sè due diverse nature. La deliberazione del Re circa i progetti di legge deve essere tanto libera, quanto la nostra: e per il bene del Regno è necessario che sia così. »

Un'altra volta, il 5 marzo 1676, sir Giorgio Downing si esprimeva come segue: « I poteri legali della Corona sono necessari, quanto l'esistenza della Camera dei Comuni. Io penso che i *bills* di questo genere porterebbero alle più deplorabili conseguenze: e prego la Camera di non volere aggiungere nessuna clausola (*tacking*) a questo *bill*. »

Il 23 maggio 1768, il lord cancelliere Finch dice: « L'uso da poco tempo introdotto di riunire in un solo *bill* disposizioni sopra materie separate ed indipendenti mi sembra alterare interamente la base e la costituzione del Parlamento, e in conseguenza anche la forma stessa del Governo. Esso abolisce indirettamente il voto del Re, e lo mette nell'alternativa di tutto sanzionare, o di tutto respingere: mentre in molti casi una parte del *bill* può essere tanto pericolosa per la nazione, quanto l'altra necessaria. Esso rende egualmente impossibile l'opposizione dell'altra Camera e spoglia i Lords della loro prerogativa costituzionale. Esso dà alla Camera bassa un'assoluta preponderanza nella legislazione, e il potere di decidere da sola quali siano le leggi più convenienti al bene del Regno. »

Il 1° giugno 1698 comparisce una protesta di alcuni Lords contro un *bill* pecuniario, contenente una clausula sul commercio dell'Indie orientali, che è qualificata per « una manifesta violazione dei diritti della Camera alta, e uno sconvolgimento nella costituzione del Regno. »

Digitized by Google

Nel giornale della Camera alta del 4 maggio 1699 si nota: « Che qualora i Comuni inserissero in un *bill* pecuniario una clausola che contenesse disposizioni estranee allo stanziamento o alla soppressione dell' assegno richiesto, la Camera alta sarebbe posta nella impossibilità di cangiare quella clausula o di ometterla affatto. »

Il 4 aprile 1700 la Camera dei Lords emette una protesta: « Poichè la riunione di tante e così disparate disposizioni in un *bill* pecuniario non solo va contro a tutte le regole e massime del Parlamento, ma è inoltre sommamente pericolosa, tanto per la indiscutibile prerogativa della Corona, quanto per i diritti dei Lords: mentre così procedendo sarebbe in facoltà dei Comuni di rendere una deliberazione, ch' ella sola avesse presa, tanto indeclinabile quanto un *bill* pecuniario con cui si provveda al mantenimento o ai più stringenti bisogni dello Stato. »

Il 9 decembre 1702 e 28 marzo 1707, comparisce uno *Standing order* della Camera alta contro il *tacking*, « come contrario agli usi del Parlamento, e conducente alla rovina della costituzione. »

Hatsell (*Precedents*, III, 221) osserva a proposito di questi e di altri precedenti: « Tutte le volte che la Camera dei Comuni si prova ad aggiungere di siffatte clausule ad un *bill* pecuniario colla intenzione di costringere la Corona od i Lords a dare la loro approvazione ad un *bill*, che altrimenti avrebbero rigettato, deve questo riguardarsi come un tentativo al più alto grado riprovevole, e come una violazione di quelle regole ed ordini parlamentari, che una lunga e costante consuetudine ha consacrato tra le due Camere, per l' approvazione dei progetti di legge. »

« .... Ma dove ciò accada, quando è noto che taluna delle clausule inserite nel *bill* non sarebbe accettata dalla Corona o dai Lords, questo modo di procedere è altamente pericoloso e incostituzionale. Torna l' istesso che impedire alla Camera alta l' esercizio dei suoi diritti costituzionali, i quali consistono in ciò ch' essa possa negare la sua approvazione a un

Digitized by Google

progetto di legge, senza essere insieme costretta a rigettare un *bill* pecuniario, richiesto dai bisogni dello Stato, e che ella sarebbe pronta e disposta ad accettare. »

Dacchè in pratica fu una buona volta riconosciuto il pericolo di alterare le leggi, caso per caso, in occasione di *bills* pecuniari, la Camera dei Comuni non poteva pensare ad istituire un'annua e generale deliberazione sulle singole partite del bilancio attivo, che sarebbe indubitatamente divenuta l'occasione per un intero repertorio di *tacking-clauses*. Ancor più chiaro in contrario parlava tutto l'andamento della legislazione inglese. In tutto il corso della storia inglese non potrebbe citarsi l'esempio di una sola rendita permanente della Corona, la quale sia stata per deliberazione del Parlamento convertita in una rendita annua. All'opposto le tasse annuali, una dopo l'altra e all'ultimo tutte, furono cangiate in tasse permanenti. Come mai avrebbe la Camera dei Comuni potuto immaginarsi di abrogare mediante un'operazione di bilancio tutte queste disposizioni legislative, e subordinando ad un voto annuale il diritto di riscuotere le entrate fisse dello Stato, convertirle di nuovo in entrate annuali? Qualunque sottigliezza che avesse tentato di andar contro a cotesta natura delle cose, non avrebbe potuto riuscire a nessun effetto in un paese, dove i tribunali e la Camera alta son quelli che decidono della interpretazione di diritto pubblico.

II. *Il secondo principio fondamentale diretto a prevenire la contradizione tra i* bills *pecuniari e le leggi è: Che le spese le quali si fondano sopra una legge, non possano divenire oggetto di un voto di bilancio.*

La ragione è sempre la stessa. Se la Camera dei Comuni dovesse approvare quelle spese, essa potrebbe ancora negarle. Ma il rigetto implicherebbe un'abrogazione delle leggi esistenti, e delle istituzioni fondate sopra le leggi; abrogazione che la Camera dei Comuni non potrebbe decretare da sè, come non potrebbe decretarsi da un atto isolato della Corona.

Digitized by Google

Come l'entrata, così anche la spesa si divide in una parte *fissa* ed una *variabile*. Sono spese fisse quelle che addossate *ab antico* alle rendite permanenti della Corona, restano escluse dalle annuali deliberazioni del Parlamento. Sono spese variabili quelle che dall'epoca in cui fu attuato il diritto di approvare la spesa, divennero per la clausula di appropriazione oggetto delle determinazioni del Parlamento. Col moltiplicarsi delle pubbliche spese, la maggior parte delle nuove cadde naturalmente nella seconda categoria: e se non fosse l'enorme debito dello Stato, essa formerebbe la massa di gran lunga maggiore. In molti casi però alcune delle nuove spese furono fissate per legge, e così sottratte al voto parlamentare del bilancio. Ma questa delimitazione non si fonda sopra verun principio astratto: essa emana dal diritto preesistente e *dalla natura dei pubblici bisogni:* si atteggia quindi molto diversamente nei varii rami della pubblica amministrazione.

Nei *rispetti internazionali*, appartiene al Re per antichissimo uso il diritto di rappresentare la Nazione. Per conseguenza tutto il personale degli ambasciatori, ministri ed agenti diplomatici figurano alle spese fisse della Corona, all'infuori di ogni voto parlamentare. All'opposto le spese di cancelleria, delle ambasciate, e tutto il servizio consolare, istituzioni nuove create ed estese mediante atti parlamentari, soggiacciono al voto del bilancio. Ma a questo diritto di libera approvazione della Camera corrisponde un esteso diritto regolamentare della Corona, che provvede indipendentemente da ogni legge a tutto ciò che riguarda la costituzione, le piante e le attribuzioni dei consolati.[1]

In ordine all'*amministrazione della guerra,* solo il piede di pace dell'esercito stanziale è fissato per legge (*mutiny act*) e l'assegnazione del fondo necessario al suo mantenimento

[1] Vedi *Diritto amministrativo inglese*, vol. II, § 79. Sopra l'immensa estensione del diritto di ordinanza e di regolamento, che da Blackstone non appare, e di cui perciò sino ad ora nelle teoriche costituzionali non è stato tenuto conto, vedi l'indice de' *Poteri regolamentari* (*Regulativgewalten*).

Digitized by Google

(sulla base di questo piede) rimessa al voto del bilancio. Ma all'uscire dalla Rivoluzione, lo stesso *mutiny act* fu mutato in una legge di eccezione da rinnovarsi ogni anno. Nella marina da guerra le spese andavano ogni anno soggette a straordinarie variazioni, secondo il bisogno degli armamenti. Dopo il 1688 il Parlamento fu in grado di approvarle nuovamente in blocco. Ma anche qui al diritto del Parlamento corrisponde un diritto regolamentare assai esteso della Corona, dalla quale dipendono gli organici e tutta la interna formazione dell'esercito e della flotta.[1]

Nell'*amministrazione delle finanze* esisteva da antichissimo tempo il Tesoro (*Exchequer*, Scacchiere) con un personale ed ufficii, istituiti nella massima parte per legge (*common law*), e così sottratti al voto parlamentare del bilancio. Per connessione, anche il personale creato per l'amministrazione delle nuove tasse sfuggiva a siffatto voto. Questo personale, che formava più che la metà di quello impiegato in tutti i servizi civili, rimase addossato al reddito lordo delle tasse, a norma di regolamenti emanati dalla Corona. Solo negli ultimi tempi questa parte del pubblico servizio fu riportata in bilancio, ed ora si dà conto al Parlamento del reddito *lordo*. Ma questa estensione non data che dall'anno 1854 (17 e 18 Vict. § 94.)[2]

Nell'*amministrazione dell'interno* solamente un numero molto ristretto di antichi funzionari gravava il conto fisso della Corona. La grande massa degli impiegati era formata dagli uffici gratuiti del *Self-government* (amministrazione locale). Però la burocrazia stipendiata di nuova creazione dovette dipendere dagli assegni temporanei del Parlamento, e perciò andò soggetta al voto del bilancio, a cui corrispondono di ricambio estese facoltà regolamentari da parte della Corona.[3]

Nell'*amministrazione della giustizia*, i trattamenti dei giudici erano *ab antico* addossati al conto fisso della Corona,

[1] Vedi *Diritto amministrativo inglese*, vol. XI, § 86-103.
[2] Ib. § 59, 71.
[3] Ib. §§ 73-78, 101-104, 113-117.

Digitized by Google

e sono ancora indipendenti dal voto parlamentare. Le anomalie che ancora esistevano per questo capo di spese, furono eliminate dall'atto 17 e 18 Vict., c. 94. Sfuggono ugualmente nella massima parte alle deliberazioni del Parlamento le spese d'uffizio dei giudizi, essendo esse, giusta le norme fissate dalle corti di giustizia, prelevate dal fondo delle sportule. Solo quella parte delle spese di giustizia che eccede il fondo anzidetto è oggetto del voto di bilancio.[1]

Così stando le cose, non poteva mai accadere in Inghilterra che si sottoponesse all'approvazione del Parlamento un conto generale della spesa. Fino dal principio, come in oggi, non si trattò che delle spese variabili, le quali sotto forma di *conti preventivi* (*estimates*) sono presentate alla Camera bassa per la sua approvazione. Esse formano adesso quattro gruppi principali all'incirca nelle proporzioni seguenti:

1° Assegni per l'esercito (*Army estimates*) — 14, 340 lire st. pel 1866-67;

2° Assegni per la marina da guerra (*Navy estimates*) — 10,434,735 lire st. pel 1866-67;

3° Assegni per i servizi civili (*Civil service estimates*) — 7,998,456 lire it. pel 1866-67;

4° Assegni per l'amministrazione delle finanze (*Revenue departments*) — 5,017,698 lire st. pel 1866-67.

L'ultimo gruppo non è stato aggiunto che dal 1854 in qua mediante l'estensione data al diritto di bilancio. Tutti gli *estimates* comprendono solamente le spese dello Stato, non le entrate: e tra le spese soltanto le variabili, non quelle statuite per legge, alle quali il Parlamento non può fare innovazione se non seguendo la procedura ordinaria delle leggi, e col concorso di tutti i suoi rami. La totalità delle spese fisse, un 30 milioni circa di lire st. l'anno (750 milioni di lire it.), rimane esclusa dalla deliberazione sugli assegni annuali, e riservata all'amministrazione del Tesoro (*consolidated fund*). Le spese decretate dalla legge una volta per

[1] Ib. §§ 118-134.

Digitized by Google

sempre, interessi del debito pubblico, trattamenti dei giudici, ec., sono pagate sopra ordini del Ministro delle finanze, che devono essere controsegnati dal controllore generale del Tesoro, funzionario inamovibile di ordine giudiziario. Se il controllore generale ricusa di controsegnare, l'alta Corte di giustizia decide sulla legalità della spesa.[1]

III. Riassumendo: *Solamente la parte variabile dell'entrata e la parte variabile della spesa è soggetta al diritto ed al voto del Parlamento in materia di bilancio.*

Questa limitazione nel diritto di approvare implica quella correspettiva di negare l'approvazione. Il diritto di ricusare le imposte ci si presenta nella costituzione inglese sotto una doppia forma.

1° Come diritto di rifiuto dell'imposta *in ogni singolo contribuente* rispetto a quelle imposte che fossero prescritte non da un atto del Parlamento, ma da semplice ordinanza regia. Fu questo il caso universalmente celebre del rifiuto di John Hampden rispetto alla tassa per gli armamenti marittimi. Il ricorso *in via giudiziaria,* per cui i tribunali competenti sono chiamati a statuire sulla legalità di una singola imposta, esiste da secoli. Però i rifiuti d'imposta che occorsero al tempo del *bill* di riforma, qualora si fosse giunti sopra di essi fino a decisione, avrebbero in Inghilterra condotto immancabilmente a un'esecuzione giudiziaria, come in Germania, o ad un'esecuzione amministrativa;[2]

[1] Si confronti l'appendice, § 68 a. La memoria del Ministro delle Finanze del 1857 dice: « Il principio di non assoggettare all'incertezza d'un voto annuale gli stanziamenti per la sicurezza del creditore pubblico, la dignità della Corona, le annualità vitalizie della famiglia reale, e quelle accordate per segnalati servigi pubblici, i salarii de'giudici ed altri funzionarj, nei quali l'indipendenza è un essenziale elemento del carattere ufficiale che rivestono, i compensi per diritti ceduti ed altri simili carichi, quantunque possa essere stato portato tropp'oltre, è tale in se stesso, che la ragione-volezza e convenienza sua non può non essere ammessa. In una spesa sul piede di pace che ammonta a 56,000,000 L. st. lorde, questi carichi permanenti che non si votano, sommano a circa 28,000,000 L. st. » Parl. P. 1857, Sess. 2, App. 1, p. 26.

[2] *Diritto amministrativo inglese,* vol. 11, § 62.

Digitized by Google

2° Come diritto di negare l'imposta *da parte della Camera dei Comuni*. Esso consiste nella incontrastabile facoltà di respingere ogni nuova tassa, di opporsi ad ogni proroga di una tassa periodica, come ad ogni aumento o cangiamento nel regime delle tasse esistenti, e nella parte variabile delle spese di eliminare o cancellare le singole partite richieste dal potere esecutivo.

Questo reale diritto di rifiuto si esercita di anno in anno ed obbliga ogni Ministero a un procedere pieno di riguardi verso la maggioranza della Camera, ma di rado si manifesta con decisioni che levino romore, essendo il più delle volte appianate le differenze mediante trattative tra i partiti, prima che le leggi e i provvedimenti di finanza sieno portati alla pubblica discussione. Teoricamente avrebbe la Camera dei Comuni il diritto di rigettare di pianta tutto il *bill* del fondo consolidato (*consolidated fund bill*), o atto di appropriazione; il quale abbraccia definitivamente i risultati della parte *variabile* dell'amministrazione, come riassunto delle leggi di finanza e dei preventivi approvati pe ril prossimo esercizio, coll'aggiunta della clausola generale (*appropriation clause*) per la loro applicazione ai titoli speciali di spesa; e costituisce l' autorizzazione generale dell' amministrazione finanziaria per l' esercizio prossimo. Ma siccome le facoltà speciali di cui questa facoltà generale si compone, sono state già prima accordate, avendo la Camera dei Comuni votate prima le leggi di finanza alle quali si riferisce, e discussi e approvati gli *estimates*, così col rigettare il *bill* di appropriazione la Camera si metterebbe in contraddizione con se medesima.[1] Il rigetto del *bill* di appropriazione è stato

[1] Il *bill* d'appropriazione contiene ad ogni modo una clausola, per la quale è data facoltà di applicare gli *avanzi* del fondo consolidato alle spese *approvate* dell'anno finanziario. Del significato di questa clausola discorrono tanto il memoriale del Ministro delle finanze (Parl. P. 1857, Sess. 2, App. I, p. 30), quanto le testimonianze avute dal Ministero delle finanze e dal Controllo generale (Parl. P. 1856, IX; pp. 130, 262, 321. 678 sino a 681.) Essa ebbe origine dal volere che il Parlamento avesse

Digitized by Google

quindi minacciato spesso da singoli oratori, ma *non è stato votato mai.* Si cita d'ordinario il precedente del 1784, come il solo caso che se ne sia dato. (May, *Const. history*, T. I). Ma in questo esempio si tratta:

1° Non di un rigetto, sibbene di un tentativo diretto a procrastinare il regolamento definitivo della pubblica finanza, per impedire alla Corona di mandare ad effetto la supposta intenzione di venire allo scioglimento della Camera;

2° Le risoluzioni allora prese dalla Camera dei Comuni non pretendevano punto alla facoltà di niegare l'entrate o le spese *statuite per legge,* ma si riferivano soltanto alla tassa fondiaria, e a quella sull'orzo che a quel tempo erano ancora periodiche, e la cui applicazione (*appropriazione*) ai bisogni della guerra e della marina non era stata ancora deliberata (Hatsell, *Precedents,* III, 206);

3° Anche in questi termini, dentro i quali poteva, quanto alla forma, giustificarsi la condotta della Camera del 1784, fu nel modo più energico riprovata dall'esito delle nuove elezioni al Parlamento.

La ragione per cui non fu mai usata la facoltà di ricusare la legge generale del bilancio sta in questo, che ogni esercizio dei diritti del popolo, contrario al lor fine, rimane senza effetto, non meno di ogni esercizio dei diritti della

sempre ogni anno a votare una nuova entrata della Corona. Questo nuovo assegno poteva legalmente essere sottoposto alla condizione che la spesa complessiva non oltrepassi l' importo complessivo delle spese legalmente fissate ed approvate per l'anno. Il memoriale a p. 30 si esprime su ciò in questi termini: *In all this formal routine there is no check whatever upon the Government, save and except that which has been already pointed out, namely, that an issue in excess of the ways and means placed at the disposal of the Treasury by Parliament cannot take place.* (In tutto questo procedimento formale non è posto freno di sorte al Governo, eccetto questo, che non può aver luogo una spesa in eccesso delle vie e mezzi messi dal Parlamento a disposizione del Tesoro.) In tale clausola d'appropriazione, dunque, si tratta solo d'una regola di controllo per l'amministrazione del Tesoro; la quale vuol dire tutt'altro che l'annuale «fissazione» di tutto il bilancio attivo secondo la costituzione belgica.

Digitized by Google

Corona contrario al lor fine. La discussione del bilancio ha per fine di giungere all' economica distribuzione della spesa e alla parca approvazione dei tributi variabili annuali mediante trattative col Ministero, e non ha punto quello di creare una specie di onnipotenza in virtù della quale la Camera dei Comuni abbia ogni anno il modo di concedere o negare a suo beneplacito la facoltà di dirigere gli affari dello Stato. L' opposizione non può obbligare un Ministero a ritirarsi altrimenti che combattendo i progetti di legge e la politica del Governo, con che essa assume l' obbligo di eseguire la sua. Rovesciare un Ministero a proposito di un atto puramente formale, equivarrebbe a sacrificare l' amministrazione esistente ad una opposizione la quale non si obbliga a nessuna professione di principii.

Se in Inghilterra si dovesse mai giungere al punto che la Camera dei Comuni rigettasse tutto il bilancio, resterebbero ancora, non ostante il voto della Camera, al Ministero delle finanze i 60,000,000 di lire st. circa statuiti per legge, e le facoltà necessarie per una spesa di circa 30.000,000 di lire st. (*Hat.* 4 e 5, Will., IV e 15. — Vedi *App.*, § 68). Non per questo il diritto formale di negare il bilancio è senza importanza, come non lo sono i poteri « giacenti (*ruhenden*) » della Corona. Che anzi esso acquista la sua seria significazione per ciò stesso che essendo legalmente limitato, è legalmente possibile. La opinione molto diffusa che il complesso dei diritti appartenenti alla Camera inglese rispetto al bilancio (*das englische Budgetrecht*) riposi sopra una facoltà di accordare o negare annualmente tutte l' entrate e tutte le spese al Governo dello Stato, si fonda adunque sulla ignoranza del diritto e delle istituzioni di quel paese. Quindi chi vuol dimostrare la sapienza di una siffatta istituzione, non si può richiamare ad un' esperienza di molti secoli, e alla provata vitalità della costituzione inglese, la quale anzi dice il contrario. Sono teorie diverse dalle sue quelle che hanno esercitata un' influenza decisiva sulle costituzioni politiche del continente.

Digitized by Google

II.

Gli articoli degli Stati francesi e belga circa il bilancio dello Stato

Si fondano non tanto sopra una imitazione della costituzione inglese, quanto sopra certe particolari proposizioni che tolte dal Blackstone, Montesquieu e De Lolme furono ritenute come istituzioni *inglesi* e diventarono il patrimonio comune della gente colta. Queste opinioni così diffuse non erano tanto positivamente erronee quanto incomplete, e quindi non poteva concludersene nulla. Ciò che negli scritti di quegli introduttori del diritto costituzionale sul continente non si trovava, fu per un tacito accordo ritenuto che non esistesse. Poichè da cotesti autori il diritto amministrativo inglese non si desumeva chiaro, non si prese niuna conoscenza di un' amministrazione che da secoli esiste a fianco del Parlamento regolata da leggi.

Siccome il sistema del *Self-government* non si poteva ricavarlo dal Blackstone, così rimase in una perfetta oscurità; il che invero contribuì a diffondere in Europa una stima illimitata ed un consenso universale sull' eccellenza di esso.

L' acume, l' erudizione, la diligenza e lo zelo dei politici e dei pàrtiti sarebbero sicuramente bastati a procacciare una notizia precisa delle istituzioni politiche di quel notabile paese quando lo si fosse voluto. Senonchè a quelli che combattevano la pugna costituzionale non importavano tanto le condizioni vere dell' Inghilterra, quanto le condizioni e i bisogni del rispettivo paese, e le pretensioni, i bisogni e l' ideale loro proprio. E a ciò si prestavano meglio i principii inglesi riprodotti ed intesi soltanto a metà che non la reale condizione delle cose.

Si voleva per la via più breve e meno faticosa restituire ai popoli del continente gli imprescrittibili diritti della libertà

Digitized by Google

politica e personale, e alle classi sociali procacciare una influenza efficace sull'andamento del governo.

La via *più breve* era di far dipendere immediatamente la nomina dei Ministri e l'andamento dell'amministrazione pubblica dalla maggioranza di una assemblea elettiva.

Il mezzo più semplice era una istituzione, mediante la quale l'assemblea popolare avesse da approvare o rigettare di anno in anno tutte le entrate e le spese dello Stato. L'efficacia di questo mezzo era così evidente che diventò nella convinzione di tutti una inoppugnabile teoria.

Che questa relazione tra' poteri esistesse difatti in Inghilterra, si poteva realmente ricavarlo, salvo le necessarie omissioni, dal Blackstone, dal Montesquieu e dal De Lolme. Ch' essa però vi fosse congiunta con un'amministrazione a norma di leggi; che quest'amministrazione regolata da leggi formi l'essenza del governo costituzionale; che il sistema ed il modo della mutazione de' Ministeri in Inghilterra significhi solo la nuova direzione che vien data alla legislazione ed alla politica estera, non se n'ebbe il minimo sospetto. Imperocchè il pensiero di un governo secondo le leggi diventa estraneo ai popoli educati nell'assolutismo. Secondo le abitudini di questo, nè governanti nè governati, nè magistrati nè popolo, nè le classi potenti nè le deboli, si sentono inclinati d'imporre a se stessi de'freni che gli vincolino legalmente. Per legge essi intendono solo una potenza che lega l'avversario; per responsabilità ministeriale, non il dovere ne' servitori dello Stato di eseguire le leggi, ma il dovere ne' Ministri di eseguire le deliberazioni della Camera. Tutto il rispetto della legge si restringe alla giurisdizione ordinaria dei Tribunali; tutto il diritto pubblico si riduce alla idea d'una amministrazione condotta secondo i principii dell'utilità pubblica. La continuità giuridica dello Stato sparisce nella coscienza del popolo, poichè una solidarietà con lo Stato sotto un governo assoluto non la sente nessuno. Gli ordini costituzionali cominciano quindi dappertutto pressochè ad un modo: costituenti, suffragio universale e diritto asso-

Digitized by Google

luto in materia di bilancio, e così via dicendo. Il rispetto del diritto non nasce che a poco a poco; esso si sviluppa dalle lotte costituzionali colla esperienza degli effetti che ne derivano. Le diversità nazionali non compariscono che più tardi, nella pratica formazione della legislazione.

Nei popoli latini nè governanti, nè governati, nè partiti politici, se tennero per un pezzo il potere, pensarono mai finora a vincolare l'esercizio di questo con un sistema ben collegato di leggi, il quale è quello che dà al governo parlamentare in Inghilterra il suo costituzionale carattere.

Questa tendenza radicale apparve fortissima in Francia dopo che l'antico ordine politico e sociale rovinò sotto una terribile catastrofe. Le prime costituzioni francesi non furono in generale che costituzioni effimere, in cui il potere esecutivo era creato e mantenuto non da leggi, ma da un voto di fiducia dell'assemblea popolare, fino a che questo voto di fiducia non toccò in sorte ad uno eletto del popolo.

Ma dopo la caduta di Napoleone, anche Luigi XVIII, a fronte delle idee del suo popolo, si trovò nella necessità di rinunziare alla continuità del governo e di far approvare tutte le tasse soltanto di anno in anno (Costituzione del 4 giugno 1814, § IV). Invano egli avrebbe invocato l'esempio dei suoi antenati, i quali avevano posseduto stabilmente e giuridicamente queste medesime tasse: egli dovette accettare questa specie di capitolato come condizione del suo ritorno al trono, sebbene diventasse subito manifesto che da ciò non nasceva un governo costituzionale a norma di legge, bensì solo un'amministrazione in vantaggio di ottantamila de' maggiormente tassati.

A Luigi Filippo fu forza di sottostare al patto medesimo dell'annuale approvazione delle imposte; e soltanto un secondo esperimento ha convinto il popolo francese che un governo ministeriale, con questo sistema amministrativo e in questa dipendenza dalla seconda Camera, non riesce ad altro che a lasciare sfruttare lo Stato dalla potenza del capitale anzichè ad un ordinamento veramente costituzionale del

Digitized by Google

paese. Al patto dell'annua approvazione delle tasse dovè assoggettarsi anche re Leopoldo accettando la corona del Belgio.

L'interruzione dell'ordine politico sussistente costrinse in questi Stati i monarchi ad accettare condizioni che il popolo inglese, anche dopo il supplizio di Carlo I e la cacciata di Giacomo II, non avea osato neppure di proporre. La ragione di questa differenza sta sicuramente in ciò, che al di là dello stretto le conseguenze di un tale principio erano abbastanza conosciute, e si voleva con fermo proposito un governo secondo le leggi; mentre al di qua amendue questi presupposti mancavano.

Ora, nella stessa maniera che cotesti nostri vicini occidentali ottennero in un momento opportuno il potere di fondare il loro governo sopra un'entrata temporanea, seppero anche trovare la procedura più consentanea per esaminarlo. V'era negli Stati continentali la lodevole usanza di compilare ogni anno un piano finanziario per l'anno prossimo, in forma di un conto generale delle entrate e delle spese; ora, fu facile di collegare questo con la pretesa massima costituzionale che si dovessero costantemente approvare di nuovo *tutte* le entrate e *tutte* le spese. Bastò solo di fare di questo conto generale dello Stato, col suo attivo e passivo, oggetto di una deliberazione legislativa; ed in apparenza la teoria costituzionale si trovò applicata in modo più perfetto che non in Inghilterra. Così nacquero gli articoli dello Statuto belga circa il bilancio dello Stato:

« *Art.* 111. Le imposte in favore dello Stato sono » annualmente soggette a discussione ed a votazione. Le » leggi che determinano le imposte, hanno vigore, se non » sono rinnovate, solamente per un anno.

» *Art.* 115. Ogni anno le Camere approvano la legge » sui conti e votano il bilancio delle spese. Tutte le entrate » e le uscite dello Stato devono essere comprese nel pre- » ventivo delle spese e nei conti. »

La storia delle origini, i commentarii e le posteriori dilucidazioni mostrano come nel Belgio fu in buona fede cre-

Digitized by Google

duto che, in materia di bilancio, questo fosse il sistema costituzionale.

Se così si credè di trapiantare istituzioni politiche inglesi, fu un errore; e l'appellarsi ad una pratica parlamentare di secoli in favore della saggezza di tale istituzione è cosa che non ha fondamento.

Al contrario, se con ciò si credette di creare un sistema più perfetto e più progredito dell'inglese, bisogna dire che si versò in un'illusione che riflette il modo di vedere della società del continente, estranea com'essa è alla pratica dello Stato. Un potere esecutivo così collocato è messo nella posizione di dover implorare d'ànno in anno dalla seconda Camera una specie di plenipotenza per continuare ad esistere. Un siffatto Consiglio di Ministri non è, come in Inghilterra, il centro di una legislazione organica e costante, ma un servitore della società dominante, con tutti i poteri smisurati di una amministrazione continentale. Esso non è in grado di congiungere costituzione e amministrazione, tutelare il diritto amministrativo con leggi stabili e fondare un governo veramente costituzionale. Perciò queste costituzioni non progrediscono di un solo passo nella formazione di un diritto amministrativo costante (*Self-government*), di un governo secondo le leggi. Poichè la deliberazione del bilancio deve rimanere la sovranità assoluta da una parte, il potere unilaterale delle ordinanze rimane l'*ultima ratio* dall'altra. Onde costituzioni siffatte non giungono mai a subordinare in modo sicuro le ordinanze alla legislatura. In esse il mutamento dei ministri significa soltanto il continuo progredire di un processo di decomposizione, e conduce a ben altro che alla formazione di uno Stato ordinato sul vero diritto. In Francia questo processo di decomposizione si vede giunto al suo periodo più acuto. Nel Belgio è trattenuto dal carattere della nazione, dalla persistenza di una costituzione comunale e provinciale che vive *ab antico*, dalla personalità del re, e dalla moderazione imposta dalla coscienza dei pericoli dello Stato. Senonchè anche lo stato attuale a noi così simpatico

Digitized by Google

del Belgio si risolve, sotto questa costituzione, nel quesito: *E poi?*

III.

Gli articoli dello Statuto prussiano sopra il bilancio.

Quando fra le tempeste del 1848 s'ebbe a promulgare uno Statuto prussiano, sarebbe stato difficile lo scegliere altro partito che quello di imitare lo Statuto belga. Con ciò non intendiamo esprimere alcun biasimo. Lo Stato assoluto non avea lasciato dietro di sè alcun modello di un sistema rappresentativo. Il diritto costituzionale inglese era una grandezza ignota. Se alcuno avesse voluto raccomandare che si accogliessero i principii inglesi in materia di bilancio, egli sarebbe stato ammonito da tutte le parti che la sua teoria *nuova* era inesatta e inapplicabile. I politici positivi, i giuristi e gli ufficiali dello Stato, nei quali la teoria comincia sempre dove il loro sapere finisce, avrebbero a grande maggioranza scartato un simile tentativo d'innovazione. La Carta francese non potea servire di modello in un momento in cui essa stessa era fatta a pezzi. Lo Statuto belga era il modello noto e che s'aveva più a mano, provato tra le tempeste del 1848 e rispondente alle idee che allora dominavano.

Queste idee sono una potenza anche quando riposano sopra presupposti erronei. Esse sono l'espressione di un desiderio universale, che ha la sua ragione nelle esperienze del passato. Delle conseguenze future di tale novità potea decidere solo l'esperienza, a cui tutti i popoli di Europa, ed anche l'Inghilterra, devono la correzione graduale degli errori delle loro costituzioni.

L'errore che in Prussia erasi commesso consisteva non in un difetto, ma in un eccesso, e per due rispetti, cioè:

1° *Le Camere devono deliberare annualmente su tutte le entrate dello Stato, anche su quelle esistenti per legge, nella forma di una* FISSAZIONE DELLE ENTRATE.

Ora, si può, con una risoluzione di rigetto del bilancio,

Digitized by Google

abrogare ad dirittura le leggi permanenti d'imposta, od anche solo sospenderle? Devono i contribuenti continuare a pagare? E dove, per avventura, devono restare i denari che affluiscono nelle casse dello Stato, se la Camera ha negato il suo consenso alle entrate? Lo scioglimento pratico di queste contraddizioni mediante la formazione di un fondo consolidato (conto capitale dello Stato) e l'istituzione di un controllo dello Stato (*App.* § 68, a) avrebbe trovato poco favore, per quanto fosse facile di connettere colle istituzioni prussiane già esistenti del Tesoro e del Controllo generale. A quel tempo era tenuto per molto più pratico il *gran principio* che le Camere hanno da approvare o rifiutare ogni anno tutte le entrate dello Stato. Un sentimento di quello che fosse necessario allo Stato aveva intanto fino dal 1848 introdotto una disposizione transitoria nello Statuto prussiano (Art. 108), la quale lasciava esistere le imposte e le spese che v'erano, sino a che non fossero cambiate per legge.

Nella revisione dello Statuto tale questione suscitò una violenta discussione, nella quale per vero non si parlò mai dei principii inglesi, ma solo di principii costituzionali. Secondo la *constitutional law* la questione si sarebbe dovuta porre come segue. In tutto il corso della storia inglese i Parlamenti non hanno *mai* tentato di voler trasformare una entrata permanente e legale in una temporanea. Tutto il diritto di approvare le imposte e il bilancio non ebbe mai altro scopo che quello di far dipendere, ne' crescenti bisogni, dello Stato le entrate *nuove* e le spese variabili dall'approvazione del Parlamento. Potevasi pretendere che un re di Prussia si contentasse che si approvassero d'anno in anno dalle sue Camere le entrate demaniali ch'egli e i suoi progenitori avevano giuridicamente e perpetuamente riscosso pei fini dello Stato? Che egli si lasciasse approvare d'anno in anno tutte le tasse dirette e indirette fondate in modo permanente sulle leggi sue e dei suoi progenitori? Doveva un monarca legittimo, il quale non veniva al governo di questo paese per un capitolato di elezione, ammettere una pretensione che non fu mai affac-

Digitized by Google

ciata a un re d'Inghilterra, anche dopo le due rivoluzioni del 1660 e 1688, per ciò solo che l'implorare ogni anno le entrate era un preteso principio costituzionale?

La quistione fu decisa nel 1850 in modo *negativo*. La risoluzione fu cosa assai grave, come è grave ogni risoluzione per la quale si pongono dei limiti di legge a delle facoltà formali: ma la decisione fu presa, ed è irrevocabile. La perpetuità delle entrate non è una parte transitoria, ma definitiva dello Statuto *giurato* prussiano. Solo col franco riconoscimento di questo principio oggi esistente possono i partiti giungere ad usufruttare i diritti costituzionali e della libertà. L'avvenire insegnerà come con quella decisione fu posto il fondamento di uno Stato ordinato veramente sul diritto. Intanto però chiunque fa una riserva anche tacita sopra questi principii fondamentali, e ci propone di tornare indietro, impedisce ogni reale progresso della nostra vita costituzionale.

L'aspirazione verso un ideale perduto ha appena lasciato pensare alla nostra seconda Camera di procurarsi, in occasione dei cambiamenti d'imposte, qualche tassa variabile, che di sua natura, e secondo i bisogni mutabili dello Stato, si adattasse realmente ad un'approvazione periodica; per amore del *gran principio* si è ritardato l'acquisto di un'influenza reale e legittima. Neanche un sindacato efficace sull'entrata dello Stato si è finora raggiunto.

2° *Tutte le spese dello Stato debbono essere ogni anno approvate mediante la legge di finanza, comprese quindi anche quelle già fissate per legge.*

In questa determinazione non vi è certo niuna lacuna, ma una contraddizione che ha bisogno di essere corretta. La teoria, una volta che vi fosse lacuna, era ancor più in urto contro le regole dell'aritmetica che contro le regole dello Statuto. Essa ora è stata messa tacitamente a dormire e può ben riposare.[1]

[1] Vedi la relazione dell'Autore sopra la novella all'art. 99 della costituzione, e gli stampati della Camera prussiana dei Deputati del 1864 e i resoconti stenografati delle relative discussioni.

Digitized by Google

In quest'altro rispetto la correzione necessaria consisterà in ciò, che per l'avvenire bisognerà separare nelle spese *le partite di mero conto da quelle che veramente hanno bisogno di approvazione.* La buona usanza di compilare un prospetto complessivo di tutte le entrate e di tutte le spese non deve perciò cessare, ma nella compilazione del bilancio preventivo sarà necessario distinguere con formole certe le partite veramente *approvate* da quelle semplicemente *riconosciute;* con le quali formole si eviterà ogni apparenza che le spese fondate in legge abbiano ancora bisogno di approvazione. Il sommare insieme tutte le diverse partite che, secondo la formola inglese, gravano sul fondo consolidato (*Consolidated fund services*) con tutte quelle che sono oggetto degli *estimates* annuali (*Supply services*) non conduce all'attuazione del « *gran principio* » dell'approvazione delle spese in tutta la sua purezza e in tutte le sue conseguenze, ma ad un controsenso giuridico, il quale toglie così alla prima come alla seconda Camera addirittura la possibilità di rigettare un bilancio.

È peraltro e rimane cosa contraria alla legge, anche sotto lo Statuto attuale, ogni aumento nelle spese dello Stato contro le risoluzioni dell'assemblea popolare. In ogni altro rispetto però l'attuale difettosa disposizione non fa che guastare il libero e pratico esercizio del diritto di approvare le spese del bilancio. [1]

IV.

Gli articoli dello Statuto federale circa il bilancio

Posta l'anzidetta condizione di cose, tali articoli si trovarono inevitabilmente complicati colle vecchie questioni dello Statuto prussiano.

1° La *perpetuità delle entrate* non può certo pretendersi dal presidente della Confederazione con lo stesso diritto

[1] Vedi la citata relazione, e come esempio le discussioni della Camera dei Deputati del 12 giugno 1865.

Digitized by Google

che in Prussia. Qui non si tratta di diritti tradizionali di una Corona ereditaria, ma della fondazione nuova di un governo federale, pel quale si richiede il consenso della rappresentanza del popolo tedesco; e questa ha perciò anche il diritto di porre delle condizioni. Dal punto di vista del puro diritto formale, il Parlamento avrebbe certo facoltà di fare l'esperimento di un governo federale con un bilancio delle entrate da approvarsi in ciascun anno; ma vi sono delle ragioni pratiche che consigliano di fare di quel diritto formale l'uso il più temperato possibile.

Primieramente, il bilancio delle entrate della Confederazione futura non contiene in sostanza introiti nuovi, ma solo una riunione di redditi pubblici che già esistono legalmente per fini riconosciuti e comuni; e poi anche una assemblea popolare ha più da pensare alla conservazione che all'ampliamento dei suoi diritti. In una condizione precaria di tutte le entrate della confederazione, chi ci perderebbe più sarebbe la Corona prussiana. La Corona, che fin oggi, nello Statuto prussiano, ha avuto garantite come permanenti tutte le sue rendite pubbliche, difficilmente potrebbe accettare nello Statuto federale una semplice concessione annuale di *tutte* le entrate federali. Gli altri governi ed assemblee tedesche sono, in parte, in posizione diversa, e perciò potrebbe parere ragionevole di pigliare una certa via di mezzo. Ma dopo l'esperienza dell'antico Impero tedesco, a cui l'unità e forza vennero meno principalmente per ciò, che esso mancava sempre di tasse proprie e di entrate garantite e sicure, può dirsi che serie considerazioni politiche vogliono la permanenza delle entrate nella nuova confederazione. Se questa ha da consolidarsi realmente in uno *Stato federale,* le sue entrate non possono rimanere in una perenne oscillazione; se deve avere la facoltà di contrarre debiti e fare altre operazioni di credito, le sue entrate devono essere permanenti, sino a bastare a quello che le può essere assolutamente e prevedibilmente necessario in tutti i tempi. Se il Parlamento adopera così, esso seguirà l'esempio della Camera dei Comuni di Inghilterra,

Digitized by Google

la quale rese di nuovo permanenti, nella misura assoluta del necessario, le entrate della Corona, appunto nel secolo in cui aveva il maggior potere di fare il contrario.

2° Per rispetto alle spese della Confederazione non vi è pel momento alcun bisogno di avere un distinto stato di spesa fissato per legge. Una determinazione affrettata e spinta tropp' oltre di queste spese, metterebbe il governo federale nell' assurda posizione di aver bisogno per l' avvenire ad ogni cangiamento nel quadro di una compagnia dell' esercito, di una legge dello Stato federale. Per legge si possono fissare in generale solo semplici cifre, ma non di quelle idee che devano lasciarsi alla discrezione amministrativa dello Stato. E d' altra parte anche il tentativo di distinguere nel bilancio una parte *ordinaria* fissa ed una parte *straordinaria* variabile non può aver altro effetto che di far servire la legge a mutilare il diritto di bilancio, e creare una confusione finanziaria cronica. Una discussione sul bilancio, nella quale non si considerino i bisogni di ciascun servizio in tutto il loro insieme, non può giovare nè al governo nè alla rappresentanza popolare.

Bensì nel bilancio militare, in quanto si tratti di attuare un riordinamento dell' esercito, è inevitabile che per alcuni anni si conceda una somma in blocco. È chiaro però che questa concessione in blocco non potrebb' essere *permanente*, senza distruggere il diritto di bilancio, allo stesso modo che l' esagerazione di questo diritto può alterare le funzioni del potere legislativo. Ciò mi conduce ad alcune osservazioni sopra il bilancio della guerra.

V.

Trattazione particolare del bilancio della guerra.

Del bilancio militare in Inghilterra s' è già detto più sopra di passaggio. D' ordinario, al principio della sessione, le due Camere del Parlamento approvano prima il *Mutiny-act*, e fissano così il numero degli uomini pel prossimo anno finan-

Digitized by Google

ziario. Sulla base di questo numero si vota poi il bilancio della spesa, ora diviso in sei capitoli e ventisette titoli, e al primo capitolo « paghe, abbigliamento, casermaggio, ec., » serve di fondamento *il numero legalmente stabilito.* Un tentativo illegale di variare nella discussione del preventivo della spesa il numero degli uomini dopo che fu stabilito per legge, non è mai avvenuto a memoria d' uomo. L' ordinamento dell' esercito in reggimenti, battaglioni, ec., poggia sulle facoltà che ha la Corona di emanare regolamenti, e in Inghilterra esso è in via media più stabile che non negli eserciti di Terraferma.[1]

Ora appunto per queste ragioni la rinnovazione annua del *Mutiny act* è assolutamente inapplicabile alla Germania. Essa nacque in Inghilterra dalle esperienze fatte, in senso opposto, sotto Cromwel e Giacomo II, di una soldatesca stanziale. In Germania e le condizioni giuridiche e le militari sono di natura opposta. Noi non potremmo cominciare le nostre risoluzioni sopra il bilancio della guerra con le parole con cui cominciano gl' Inglesi:

« Considerando che il mantenimento di un esercito stan-
» ziale è cosa contro la legge, ma che però par convenien-
» te, per la conservazione dell' equilibrio europeo, di mante-
» nere una forza armata, il Parlamento approva pel prossimo
» anno 270 mila uomini, ec. »

Questo per noi non sarebbe vero. L' esercito stanziale non è in Germania contrario alla costituzione dello Stato, anzi è la parte più antica e meglio acquisita della sovranità.

L' esercito non è destinato alla conservazione dell' equilibrio europeo, ma è necessario alla conservazione dello Stato, come la prima condizione dell' indipendenza di un grande Stato nell' Europa centrale.

Innanzi tutto, poi il nostro esercito non è una truppa assoldata, ma l' armamento regolato della nazione. I fini, pertanto e le tendenze di tutte le nostre risoluzioni sul

[1] Vedi *Diritto amministrativo inglese,* vol. II, § 91.

Digitized by Google

mantenimento dell'esercito sono l'opposto di quelle che sono in Inghilterra.

Il *Mutiny-bill* mira ad avere sotto le armi la meno gente possibile. Le nostre risoluzioni mirano a levarne la più possibile, se non tutta: perocchè l'obbligo personale della milizia riesce solo sopportabile se colpisce con inesorabile giustizia tutti gli strati della nazione.

Il *Mutiny-bill* cerca il trattamento più economico dei soldati. Per noi l'economia non può esser mai il principalissimo scopo; perchè noi, a chi è obbligato alla milizia, oltre il grave dovere personale aggiungeremmo ancora una imposta se il sostentamento e l'abbigliamento fossero scarsi.

Il *Mutiny-bill* deve tenere sotto le bandiere il più lungo tempo possibile gli uomini, una volta assoldati. Noi dobbiamo ritenerveli il meno che si può; imperocchè l'obbligo della milizia è attuabile solo se la durata del servizio, che presuppone un trattamento legalmente eguale per tutti, sia brevissima.

Il *Mutiny-bill* mira a mantenere tutti i rapporti militari sciolti e mobili al possibile. La legge militare tedesca deve invece fissare possibilmente tutti i rapporti in via giuridica; imperocchè l'intera gioventù che presta il servizio militare non può essere sottoposta a un diritto eccezionale arbitrario, il quale vada più oltre che non richieda assolutamente l'ordine e la disciplina militare.

Nel *Mutiny-bill* è tutto ordinato pei bisogni del prossimo anno. La legge militare tedesca ordina gli uomini pel seguito di dodici anni in linea e in riserva (*Landwehr*), ed ha bisogno, come scuola della nazione alla guerra, di quadri stabili per accogliervi ed educarvi uniformemente tutti i giovani abili alle armi.

In cosiffatto sistema, nel quale l'obbligo della milizia è comune a tutti, ogni cosa spinge verso un ordinamento legale,[1] e appunto perciò rimuove i pericoli politici, che nel si-

[1] In Prussia la fissazione dei quadri generali dell'esercito si fece già con una Ordinanza del 1819. (Collez. delle Leggi, 1820, pag. 5). V. la Relazione della commissione militare del 1864, pp. 42-53.

Digitized by Google

stema degli eserciti assoldati minacciano la libertà dei popoli. Le stesse cause per cui nei tributi pecuniarii si progredì dalla forma imperfetta dell' approvazione dei sussidii a quella più perfetta delle leggi d' imposte, esigono anche pel massimo dei tributi personali che si devono allo Stato, l' obbligo della milizia, una misura legalmente determinata non solo per ragioni militari, ma anche per ragioni economiche.[1]

Il *Mutiny-act* tedesco non può dunque essere una legge annuale, ma permanente. La misura dei servizi così dell' individuo, come di tutto il corpo (servigi che economicamente e finanziariamente importano più che non tutte le imposte dirette prese insieme) non può essere lasciata al diritto che ha la Corona di fare regolamenti da sè, ma deve essere fissata per legge, ed obbligare anche la rappresentanza nazionale, fino a che non sia cangiata mediante legge fatta nelle vie costituzionali.

Ma, salvo questa differenza, la deliberazione del bilancio della guerra sulla base d' un numero normale si raccomanda non solo per la pratica di cento settant' anni del Parlamento inglese, ma anche per le esperienze fatte in Germania sulla discussione del bilancio. Il Parlamento inglese concede ora al gregario (abbastanza largamente in via di bilancio) un soldo minimo di un terzo di tallero, e contandovi tutti gli altri vantaggi pecuniarii, il doppio. Da una assemblea tedesca che ha i suoi proprii figli nell' esercito stanziale, non è minimamente da aspettarsi un trattamento misero. Tutte le dispute di qualche rilievo circa il bilancio della guerra s' aggirarono sempre intorno alla riduzione del numero effettivo dei soldati, e cessano con l' avere stabilito per legge un numero normale. Tutte le altre differenze negli assegnamenti di paga, trattamento e stipendii, sono state sempre, segnatamente in Prussia, di natura così secondaria che torna inutile parlarne, atteso che la discussione e la deliberazione del bilancio

[1] Veggasi il Memoriale dell'Autore del 29 settembre 1862 sulla posizione della questione militare e le discussioni del 1863, 1864, 1865.

Digitized by Google

della guerra sia ormai un diritto ed una pratica vigente in Germania. La misura economica e ricorrente dei bisogni dell'esercito entro i limiti dei suoi quadri in grande importa a tutti, e forma la più forte e incontrastabile funzione di un'assemblea tedesca. Difficilmente vi ha un campo in cui sarebbe più assurdo di escludere il diritto certo di un'sasemblea popolare, di misurare economicamente i bisogni dello Stato, come quello dell'amministrazione militare sotto il sistema in cui l'obbligo della milizia è generale.

Questo diritto dell'assemblea popolare si concilia col mantenimento di quadri fissi dell'esercito stanziale, come scuola militare della nazione, nel modo che fu formolato nel 1863 col così detto emendamento di Forckenbeck:

La forza dell'esercito, nello stato di pace, dev' essere fissata per legge. Sulla base di questa legge è fondato il preventivo annuo delle spese per l'esercito.

Tale principio, in ordine alle risoluzioni già prese dal Parlamento, riesce alla seguente applicazione:

La legge che determina le spese della Confederazione, si estende anche allo stato della guerra e della marina; ma con queste condizioni:

1° Che nel compilare il bilancio preventivo della spesa per l'esercito federale si prenda per base il numero dei soldati stabilito in tempo di pace nell'art. 56, come numero legale, finchè questo non sia alterato per mezzo della legislazione federale (art. 5).

2° Che fino al 31 dicembre 1871 la somma portata in blocco dall'art. 58 stia in luogo degli assegnamenti ordinarii. (*Proposta* n. 176).

In questo giusto temperamento nulla vi è a migliorare per via di compromessi; imperocchè lo Stato ordinato in forma costituzionale e giuridica riposa non su compromessi, ma sul *riconoscimento reciproco dei diritti* della Corona e del popolo.

Digitized by Google

APPENDICE.

—

DALL' OPERA DELL' AUTORE SUL DIRITTO AMMINISTRATIVO INGLESE.

Vol. II, § 59, 68, 68 a, pag. 766-769, 832-851.

---

§ 59.

LA POSIZIONE ATTUALE DEL CANCELLIERE DELLO SCACCHIERE.

La dipendenza in cui si trova il Cancelliere dello Scacchiere dai voti finanziarii del Parlamento, abbisogna, per essere bene intesa, di alcune avvertenze preliminari sul maneggio di tutta la finanza inglese.

Siccome la legge, quale autorità suprema, è egualmente al di sopra dei voti che le due Camere del Parlamento emettono in materia di denaro, e delle ordinanze dell'Autorità regia, così le entrate e le spese dello Stato, che furono una volta fissate per legge, non possono più essere oggetto di approvazione parlamentare. Onde nelle discussioni del bilancio inglese non si comprende:

1° *La massima parte delle entrate dello Stato,* le quali per circa *quattro quinti* si fondano oggi sopra leggi permanenti. La discussione del bilancio attivo versa solamente sulle tasse *nuove* da approvare, sulla proroga di tasse temporanee e su cangiamenti di tariffe. Le proposte di questa specie sono d'ordinario introdotte nella forma di speciali disegni di legge, e come tali passano per le due Camere del Parlamento e diventano per lo più leggi effettive di finanza prima che si giunga alla discussione complessiva del bilancio delle spese. Un prospetto

Digitized by Google

particolareggiato delle entrate dello Stato comparisce solo nel conto definitivo della finanza; le discussioni del bilancio si limitano ad un conto sommario.

2° *Anche le spese dello Stato sono per la metà circa legalmente fissate*, e per questa parte non sono oggetto di votazione parlamentare. Entrano in questa categoria: il Debito pubblico, la Lista civile, gli stipendi dei giudici e degli ambasciatori, e un certo numero di pensioni, ricompensee sussidii fissati per legge, i quali furono una volta per sempre addossati al fondo consolidato. Qualunque cangiamento voglia farsi in queste spese, aumentarle, ridurle o sopprimerle, vi bisogna una legge particolare di finanza, la quale ha da percorrere la via regolare della legislatura. Per esempio nell'anno contabile 1863-1864 il fondo consolidato dovette sostenere le seguenti spese:

a) Debito pubblico, interessi, ec. .	L. st.	27,838,894.
b) Lista civile e spese ordinarie. .	»	1,975,139.
c) Spese straordinarie	»	3,907,659.

Le discussioni del bilancio versano solamente sulle spese dello Stato che oltrepassano questa parte fissa, e che negli ultimi anni ascendevano a circa 40 milioni di lire sterline, più o meno. Queste spese da concordarsi col Parlamento formano tre capitoli principali:

A. — Spese dell' esercito, *Army estimates.*

B. — Spese della marina, *Navy estimates.*

C. — Altre amministrazioni dello Stato, *Civil services estimates.*

Spese da approvare sono anche quelle della riscossione delle imposte, del servizio dei battelli postali e di altri servizi accidentali e temporanei. Questi sono gli argomenti che vengono compresi ogni anno nella così detta *esposizione finanziaria.* Il piano finanziario che il ministro delle finanze deve proporre,, prende naturalmente le mosse dalla somma totale delle entrate e delle spese che si prevedono per l'anno,

Digitized by Google

Pagine distrutte
dall'alluvione nel
4 - XI - 1966

Digitized by Google

presto causa che le finanze facessero sentire la loro influenza in tutte le relazioni dello Stato. Dal principio del periodo parlamentare la Corona diventò senz'altro più dipendente da' voti finanziarii del Parlamento; ma insieme vediamo pure che in ogni secolo successivo le entrate indipendenti e permanenti della Corona vanno aumentando. Codesto fatto conduce nel suo svolgimento storico ad un sistema di *equilibrio dei poteri dello Stato*, e giova seguirlo ne' suoi principali lineamenti.

Dopo la rivoluzione del 1688 l'entrata stabile dello Stato, per una coincidenza di molte circostanze, si trovò d'assai diminuita, mentre le spese, particolarmente in grazia dei bisogni dell'esercito stanziale, andavano sempre più crescendo. Il Parlamento prese allora sopra di sè di provvedere al mantenimento delle forze militari tanto di terra che di mare; invece l'entrata permanente della Corona scemò, in quanto alla cifra, prendendo forma d'una *Lista civile*, colla quale dovevasi far fronte al mantenimento della corte e alla maggior parte delle antiche spese dell'amministrazione civile. La diminuzione relativa della entrata permanente fu una delle principali ragioni per cui l'amministrazione dello Stato nella prima metà del secolo che susseguì alla rivoluzione, durò tanta fatica a trovare la necessaria stabilità. Solo l'aumento del debito pubblico che allora cominciava e le giornaliere esperienze dell'amministrazione medesima ricondussero la classe che stava al governo a dare stabilità in più larga misura all'entrata pubblica durante il secolo XVIII. La pratica del governo parlamentare fece da se medesima che si trovasse il rimedio per via empirica.

La via tenuta a tale scopo fu nuova. Dapprincipio erasi trovata la stabilità sotto una forma di diritto privato, vale a dire trattando ciò che costituisce un bisogno durevole dello Stato quale una *rendita* permanente *del Re, ereditaria*, o almeno *vitalizia*. Siccome però nel secolo XVIII l'antica rendita del Re era divenuta affatto insufficiente, così i Parlamenti provvidero ad accordare al Re i necessari supplementi

Digitized by Google

in forma di una *rendita ereditaria*. Una duplicazione o quadruplicazione dell'entrata ereditaria (anche indipendentemente dalle amare esperienze del secolo XVII sulla sua cattiva e rogazione) avrebbe però condotto ad una sconsigliata esaltazione della podestà personale del Re, a cui il Parlamento era poco inchinevole. E come il secolo XVIII attuò in modo di più in più conseguente il principio fondamentale di un *governo secondo la legge*, così si scelse cotesta via per dare all'entrata dello Stato la stabilità necessaria. Ciò accadde per mezzo della *costituzione di un patrimonio permanente dello Stato sotto la denominazione di fondo consolidato,*" ordinato presso a poco nella forma di una persona giuridica. Definitivo per tale istituzione fu in ispecie lo statuto 3 Geo. I, c. 7. Per lungo tempo vi furono per questo oggetto tre fondi stabili distinti, l'*aggregate fund*, il *general fund* e il *South sea fund*, che alla fine furono riuniti in un solo fondo consolidato (27 Geo. III, c. 13).

Giusto al punto in cui il governo parlamentare tocca al suo apogeo, *tutte* le principali imposte storiche, dopo numerose oscillazioni, finiscono col divenire *permanenti*. E fu per siffatto procedimento della legislazione che il corpo dello Stato giunse a conseguire la necessaria stabilità, malgrado la sua dipendenza dalle votazioni d'imposta delle mutevoli maggioranze parlamentari. La nuova relazione fra la legge e il bilancio forma appunto l'essenza di quella tanto decantata teoria dell'equilibrio dei poteri nel senso odierno."' Per quanto mai può esser dato di rintracciare l'idea direttiva in quel lento procedimento, ne emergono i due principii seguenti:

1° *Che le entrate dello Stato, in quella misura che l'esperienza le dimostra necessarie per l'ordinaria amministrazione*, non devono essere votate annualmente, ma stabilite da leggi permanenti. La pratica parlamentare ha effettuato questo principio in tutta la sua estensione, e in ciò fare ebbesi pur in vista il punto economico che le dogane e le tasse sui beni immobili, sulle industrie e sui consumi, non consentono punto una scala che muti d'anno in anno,

Digitized by Google

senza che ne derivi la confusione in tutti i rapporti industriali.

2° *Che le spese dello Stato, in quanto esse sono* LEGALMENTE *necessarie*, siano da fissarsi per legge, e da approvarsi una volta per sempre. Questo secondo principio è tuttavia assai limitato per la finzione che un esercito permanente non sia punto necessario all'Inghilterra, e perciò la sua istituzione abbisogni di essere confermata di anno in anno. I motivi di diffidenza e il concorso delle circostanze (a vantaggio del Parlamento e a svantaggio della Corona) non furono in alcun paese così grandi come in Inghilterra. In via di massima, anche per questo secondo riguardo la relazione fra il bilancio e la legge fu rigorosamente applicata.

L'effettuazione di tali principii ha proceduto storicamente nella seguente maniera:

I. *Le entrate dello Stato sono già per la maggior parte divenute permanenti nel corso del secolo XVIII.* [1]) Fino al tempo di Carlo II tutte le imposte parlamentari erano state temporanee. Anche le dogane solitamente furono dapprima accordate soltanto per un certo numero di anni; tutt'al più per la durata della vita del Re. Dopo la Restaurazione subentrò la concessione a vita per Carlo II, Giacomo II, Guglielmo III; ma sotto Anna le *dogane* furono dichiarate perpetue, colla riserva di poterle emendare in via legislativa.

L'*Assisa* era già stata dichiarata perpetua mediante l'atto 12 *Car.* II, c. 24, in quanto essa doveva servire come compenso per l'abolizione dei pesi feudali.

L'*imposta sui fabbricati*, sotto il nome di *fuocatico* (*hearth money*), era stata costituita permanente fino dal principio, e venne poi ristabilita come tassa di questa specie sotto Guglielmo III. La *fondiaria* (*land tax*) prese una forma fissa mediante la determinazione della quota, la quale tuttavia soleva variare nelle concessioni annue da 3 a 4 scellini per lira sterlina. — Al tempo di Blackstone si annoverano ancora fra le imposte temporanee la fondiaria nell'anzidetta misura, l'imposta sulla birra (*malt tax*), e una tassa irrilevante

Digitized by Google

sugli impieghi e le pensioni. Colla fine del secolo XVIII però, anche la fondiaria fu dichiarata perpetua, nella sua quota più elevata, mediante l' atto 38 Geo. III, c. 60. Più tardi divenne perpetua anche l' assisa sulla birra, cosicchè tutte le imposte che ancora figurano come periodiche sono in complesso di una data assai recente.

II. Le *spese dello Stato* sono fissate per legge almeno in parte, ossia all' incirca per una metà. [2]) Secondo l' antica costituzione tutto ciò che si riguardava come un bisogno permanente dell' amministrazione dello Stato veniva stanziato sulla rendita ereditaria. Ma questo rapporto si trovò profondamente scosso dalla Rivoluzione del 1688.

Il titolo principale dell' esercito stanziale non si riconobbe più come un bisogno permanente dello Stato, bensì in via di diritto e di fatto se ne rese l' esistenza dipendente dall' annua concessione del Parlamento. Del pari il Parlamento si assunse di provvedere alle spese della marina per mezzo di stanziamenti periodici, che la Corona dovette necessariamente accettare, poichè la sua entrata permanente non vi bastava più. Stabile ed indipendente dal voto parlamentare rimase soltanto la Corte reale e gli altri organi della regia prerogativa, i quali nel senso ristretto inglese sono chiamati l' *amministrazione civile* dello Stato. Siccome però le spese dello Stato crescevano rapidamente, così il bilancio della *spesa* divenne in sempre maggior misura dipendente dal voto parlamentare; e fu questa una nuova condizione di cose, la quale ha deciso forse più che ogni altra del carattere del governo di partito del secolo XVIII. La parte stabile delle spese apparve come un' appendice della lista civile, in forma per così dire frammentaria, e limitata agli antichi stipendii dei giudici, e dei diplomatici, agli antichi ufficii e alle pensioni assegnate in modo durevole; mentre gli uffici e le istituzioni amministrative di più recente istituzione rimasero riservate all' approvazione periodica del Parlamento. La necessità di dare uno stabile pegno al debito pubblico che veniva crescendo, e di prov-

Digitized by Google

vedere ad uno stabile servizio dei suoi interessi fu la prima causa per cui vennero imposti enormi aggravii al fondo consolidato; onde il suo carico annuo nel secolo XIX ha raggiunto e spesso oltrepassato i 30 milioni di lire sterline. Con varie leggi furon pure dedotte dalle rendite le spese di percezione del dipartimento delle finanze, e così sottratte ad una diretta approvazione del Parlamento. Collo statuto 17 e 18, Vict., c. 94, § 1, cominciò una specie di sistematica divisione per capitoli. Dal 1° aprile 1854 in poi tutti gli stipendii, pensioni e spese di amministrazione, contenuti in un dato elenco (*A*), e che fino allora erano stati pagabili con altri fondi, fu prescritto che si pagassero col fondo consolidato; in ispecie lo stipendio del lord Presidente e degli altri giudici della Corte delle sessioni (*Court of sessions*), dei giudici di circondario, e le pensioni dei giudici nella Scozia, alcuni assegni pel clero scozzese e alcuni compensi per soppressione di diritti. Per converso gli stipendii e le spese amministrative indicate in altra schedula (*B*) dovevano quindi innanzi essere coperti per mezzo di voti annuali del Parlamento. Appartengono a questo capo 44 differenti gruppi di stipendii, che finora riposavano sul fondo consolidato a norma di leggi speciali espressamente indicate; in particolare le spese d' uffizio della suprema Corte dei conti, il registro dello Stato civile, la Commissione generale delle decime, ecc., l'amministrazione del debito pubblico, l' amministrazione della polizia di Londra (ad eccezione dei giudici di polizia), quella delle prigioni per debiti, il tesoriere dei giudici di Assise, il *Crown Office*, i *Revising Barristers*, e numerosi uffici in Irlanda. Segue poscia un secondo elenco di spese amministrative, le quali finora erano assegnate da parecchie leggi sui redditi delle dogane e delle tasse, fra cui le spese di amministrazione dei *Revenue departments*, e che quind' innanzi dovevano essere approvate dal voto annuale del Parlamento. Il Ministero delle finanze fu autorizzato ad *ordinare in via di regolamento queste traslazioni da un fondo ad un altro* e le relative modificazioni della contabilità e relativi documenti. —

Digitized by Google

Nell' insieme questo cangiamento ridonda ancora a vantaggio delle attribuzioni parlamentari nel voto dell' imposta, specialmente perchè, « considerando (come è detto) che è opportuno che l' entrata e la spesa lorde di tutto l' impero britannico siano assoggettate all' immediato controllo del Parlamento, » quind' innanzi tutti gli stipendii e le spese di percezione e amministrazione delle dogane, dell' *Inland Revenue*, e della posta saranno stanziate sui fondi annualmente votati dal Parlamento; con che sono diventate oggetto di tale approvazione all' incirca 5 milioni di lire sterline di spese dell' amministrazione finanziaria.

III. *In necessaria correlazione con tali rapporti sta la procedura seguita dal Parlamento nella discussione dei bilanci dello Stato,* [3]) e che fu già esposta più sopra per chiarire la posizione del Cancelliere dello Scacchiere. Al Parlamento vengono dapprima assoggettati per la sua *approvazione* gli *Estimates,* o conti, dell' esercito e della marina (pei quali il fondo consolidato non fornisce che alcuni scarsi assegni), e l'approvazione stessa procede ordinata per classi e voti distinti. Segue dappoi la deliberazione sui *Civil services estimates*, di cui peraltro una parte considerevole è assegnata sul fondo consolidato.

Le partite da votarsi dal Parlamento si distinguono in 7 divisioni e in 150 voti speciali, i quali pure non escludono alcuni stanziamenti supplementari nel corso della sessione.

Appena si è venuti ad un accordo sui titoli principali delle spese, giunge il momento, in cui il Cancelliere dello Scacchiere fa a voce la sua esposizione del *piano generale di finanza* dell' anno corrente, la quale costituisce il *budget* nel senso inglese della parola. Egli vi annette le sue proposte sulla soppressione, la diminuzione o l' aumento delle imposte esistenti, sulla introduzione di nuove, e conchiude colla proposta di risoluzioni, che egli raccomanda all' adozione della Camera, vale a dire direttamente al *Committee of the whole House.* Queste risoluzioni, quando sono adottate e ri-

Digitized by Google

portate alla Camera, costituiscono le basi per l' esecuzione delle disposizioni legislative di finanza che il Ministro delle finanze ha in mira per l' anno corrente. Per coprir poi le spese dello Stato riconosciute e già in gran parte votate i mezzi sono di tre specie:

1° Come mezzo *transitorio* si impartisce l' autorizzazione ad emettere dei *buoni del Tesoro* (*Exchequer bills*), la quale è motivata da ciò che le spese dello Stato sono già approvate in massa dalla Camera dei Comuni mentre non è stata ancora presa alcuna conclusione definitiva sui mezzi di farvi fronte.

2° Come mezzo *definitivo* si ha *l' avanzo attivo del fondo consolidato,* il quale di regola basta a coprire le spese per la maggior parte dell' anno, ma per la cui *erogazione ad hoc* si esige l' approvazione del Parlamento.

3° Per la parte di spesa che non può essere coperta in questo modo, diventano necessarie delle *leggi nuove*, per mezzo delle quali si rinnuovano le imposte temporanee, se ne introducono di nuove, o si elevano le imposte esistenti.

In tal modo alla discussione sulla finanza dello Stato si vengono nella sessione ammettendo parecchie *leggi di finanza*, le quali secondo l' antica pratica solevano presentarsi in modo saltuario e sotto forma diversa. Da più decennii infatti è visibile lo sforzo che si fa per giungere in proposito ad una trattazione ordinata e sistematica. Dal 1861 in poi siffatte leggi particolari compaiono come una *legge nuova* comprensiva sotto il titolo di *An act to continue certain duties of Customs and Inland revenue for the service of her Majesty*, *and to alter and repeal certain other duties:* 24 *et* 25 Vict. c. 20, ec. In questa legge si comprende ora la parte mobile dell' entrata dello Stato sotto certe rubriche che si succedono in certo ordine. Per esempio una legge del 1865 accorda sotto la *schedula A* un dazio di 6 *pence* per libbra di thè per un anno; sotto la *schedula B* prescrive il bollo sulle polizze di assicurazione, e in perpetuo; colla *schedula C* accorda per l' anno corrente una imposta sulla rendita di 6 *pence* per

Digitized by Google

lira, ec. — Secondo lo stato attuale delle cose il centro di gravità della votazione temporanea delle imposte sta *nell'imposta sulla rendita e in un solo articolo della tariffa doganale.* (Di già secondo l'anteriore pratica il Parlamento s'era apposto al partito di riprodurre tali o tali articoli doganali sotto la rubrica delle votazioni temporanee, in occasione di nuove votazioni d'imposta.)

Dopo questa serie di singole deliberazioni segue finalmente:

IV. *Il così detto bill di appropriazione* [4]). Soltanto dopo che dall'una parte le spese dello Stato furono stabilite con più di 200 voti speciali, e dall'altra furono adottati i progetti di legge richiesti pel completo servizio delle medesime, arriva il momento (non di rado verso il termine della sessione) di emettere la legge complessiva del bilancio, sotto il titolo: *An act to apply a sum of the consolidated fund and the surplus of ways and means to the service of the year....., and to appropriate the supplies granted in this session of Parliament.* — L'ultima pubblicata del 6 luglio 1865 (28 *et* 29 Vict. c. 123) conserva la forma e l'ordine tradizionale, ma è fatta più chiara e succinta dalle annesse *schedule,* per le quali la grande massa delle cifre si trova riportata in allegato. Siccome le parole dispositive della legge sono ripetute in guisa di formolario, così si limitano le ordinarie edizioni della collezione delle leggi da lungo tempo ad un indice, anzi da ultimo solo ad una ristampa delle annesse *schedule.* Nell'introduzione sono ricapitolati gli assegni preliminari di fondi da ottenere per mezzo di buoni del Tesoro e degli avanzi attivi del fondo consolidato, e presentata complessivamente la somma delle spese acconsentite (§ 10). Poi segue l'assegno per la *marina* in 18 *voti,* per l'*esercito* in 27 voti, per i *civil services* in 164 voti; indi i *revenue departments* in 4 voti; 1 voto pel servizio dei vapori postali; 1 voto per le nuove fabbriche delle Corti di giustizia. A ciò si riferisce la disposizione generica « che le spese accordate per un totale di lire st. 39,836,738, sieno da co-

Digitized by Google

prirsi colle vie e mezzi accordati. » — Chiude la generale clausola tradizionale *che i mezzi non possano essere erogati a nessuno scopo diverso da quello per cui furono acconsentiti;* colla riserva che l'amministrazione sia autorizzata a far fronte alle spese impreviste in un dato ramo dell'esercito o della marina mediante qualche altro titolo di spesa. La clausola sopradetta è del seguente tenore: « *The said aids and supplies, provided as aforesaid, shall not be issued or applied to any use, intent or purpose whatsoever, other than the uses, intents, or purposes, before mentioned, or for the other payments, appropriation, or application, directed to be made or satisfied thereout by any Act or Acts, or any particular clause or clauses for that purpose, contained in any Act or Acts of this session of Parliament.* » Si considerò tuttavia che la clausola sarebbe stata inapplicabile pel bilancio dell'esercito e della marina, dappoichè non si potrebbero determinare con precisione i bisogni di una forza militare *sparsa in tutte le parti del mondo.* E perciò dal 1846 in poi vi si è provveduto colla clausola: « *That in case it be indispensably necessary, the proportions assigned to any of the separate departments of each for those services may be varied, provided that the total for each service be not exceeded.* »

L'ultima sanzione di questi principii sta nel principio della responsabilità ministeriale. (Hatsell, *Precedents,* III, 207 segg.) In un processo di Mr. Churchword contro il fisco il Banco della Regina ebbe a decidere unanimemente nel passato dicembre che tutti i contratti conchiusi dal Ministero erano senza forza obbligante « fino a tanto che la Camera bassa usando della sua prerogativa costituzionale non abbia accordato o espressamente negato i fondi. » Oltre a ciò poi sono conservate le istituzioni dell'antico Scacchiere dirette allo scopo di controllare la spesa legale, e completate mediante una nuova procedura di revisione contabile ed altre pratiche d'uffizio. Pertanto si connettono a questo punto:

1° *La Controlleria di Stato* (*Comptroller general* (§ 68 *a*).

Digitized by Google

2° *La Cassa generale* (*Paymaster general* (§ 69).

3° *La Suprema Corte dei Conti* (Commissioners of Audit (§ 70).

4° *L'Amministrazione del debito pubblico* (*National debt office*).

Le discussioni parlamentari del bilancio compajono invero a brani, ma però ordinate in modo da evitare una contraddizione fra il bilancio e la legge. L'unità del piano finanziario viene in esse di continuo mantenuta mediante la proposta del Cancelliere dello Scacchiere e mediante la discussione orale nelle forme di un *Committee of the whole House*, per quanto riesca difficile di veder chiaro a chi si trova di fuori, nell'ingente mole delle carte parlamentari.

---

* *La relazione storica tra l'entrata stabile ereditaria e quella temporanea approvata dal Parlamento* è indicata in modo esplicito ma non a sufficienza da Blackstone (cap. VIII.). Il diritto finanziario Normanno aveva fornito il Re d'un reddito stabile, che bastava abbondantemente a tutti i bisogni dello Stato (pag. 182-193). Intanto col decimoterzo secolo principiano i cronici imbarazzi finanziarii della Corona. Nel XIV e XV secolo le guerre francesi ruppero l'equilibrio, ed il reddito permanente raggiunse sotto Errico V il suo più basso punto. Pure, nella guerra delle due Rose l'entrata regia fu di nuovo restaurata, e nel secolo de' Tudor, malgrado le dissipazioni di Enrico VIII, mantenuta nel suo complesso. Quanto all'entrata straordinaria (*Exstraordinary revenue*), essa serviva in realtà soltanto a bisogni periodici straordinarii. Però, sotto Giacomo I, l'equilibrio fu rotto per una spensierata dissipazione; il tentativo di restaurarlo violentemente e contro la costituzione fu sotto Carlo I il motivo principale della guerra civile. Dopo la Restaurazione, l'entrata permanente fu in larga misura ristabilita a favore di Carlo II e Giacomo II, ma andò anche sprecata come non ve n'era esempio. Guglielmo III tentò indarno dopo questa esperienza di riacquistare un'entrata sufficiente a' bisogni dello Stato. Bensì dopo l'accessione al trono di Anna, il governo di partito ritorna, per riflessione o per istinto, ad un sistema di rendita permanente per lo Stato, e sino al fine del secolo decimottavo la grande massa dell'imposta e rendita dello Stato

Digitized by Google

rimane permanente, eccetto una parte la quale fu tenuta mobile per i bisogni variabili, e come mezzo d'influenza del Parlamento. Solo dopo l'imposta sulla rendita di Pitt e la nuova di Rob. Pell, questa parte mobile ha di nuovo acquistata una certa importanza. L'esposizione di Blackstone non dà alcuna idea di questi rapporti di fatto, ma un prospetto delle variazioni avvenute da governo e governo, sostanzialmente meritevole di confidenza, si ha nello scritto di Sinclair, *History of the British Revenue.* 3 edit. 1803. 3 vol. — John Mc. Arthur, *Financial and Political Facts.* 4 edit. 1803. — W. Tayler, *History of the Taxation.*

** Sulla formazione del fondo consolidato vedi Blackstone, *Car. ordin*, I, 329-333. Nella più antica amministrazione della Finanza ciascuna classe principale d'entrate pubbliche, dogane, assisa, bollo, ec., formava un tutto, un fondo a parte. Sopra ciascuno di questi fondi erano inscritte alcune delle spese dello Stato; e quindi, anche gl'interessi del debito, quando questo fu nato. Il primo passo alla consolidazione consistette in un aggruppamento in tre fondi, l'*Aggregate fund*, il *General fund*, e il *South sea fund.* In ciascuno di questi erano riunite talune entrate: la tassa di porte e finestre, una parte delle dogane e delle assise nel primo fondo; la tassa fondiaria, i redditi postali, una parte delle dogane e delle assise nel secondo; altre entrate nel terzo. Del pari, le spese pubbliche erano distribuite sopra questi tre fondi. I residui annuali di ciascun fondo, e talune altre minori entrate pubbliche, furono poi riuniti in un fondo di estinzione del debito (*Sinking fund*), il quale però era tanto caricato di altre spese, che per la diminuzione del debito ne rimaneva poco o nulla. I fondi singoli erano impegnati per determinati debiti pubblici; ma questi crebbero così fuor di misura sotto Giorgio III, che si fu costretti, per l'atto 27 Geo. III, c. 13, di riunire i tre fondi in un solo *fondo consolidato*, e poi coll'atto 56 Geo. IV, c. 98, di fondere insieme anche i fondi consolidati dalla Gran Brettagna e dell'Irlanda, e di caricarli degli interessi del debito pubblico come servizio distinto. Dall'accessione al trono di Giorgio III, furono lasciati al fondo consolidato (per verità in modo revocabile) anche le rendite ereditarie della Corona, e di rincontro la Corona conseguì una lista civile fissa, la quale rimase sottratta al voto annuale del Parlamento, insieme agli stipendii, alle pensioni, ed alle spese di amministrazione che la caricavano. — Nel secolo XVII questi stipendii comprendevano ancora realmente lo stato effettivo dell'amministrazione civile. Per esempio, sotto Carlo II, erano as-

Digitized by Google

segnati su quel fondo gli ambasciatori per lire 40,000, il personale giudiziario per Lire 49,000, il servizio segreto (*Secret service*) per lire 20,000. (Sinclair, I, 292.) Ma gli uffizii pubblici e le spese di amministrazione crebbero d'anno in anno, e tali spese furono quindi assoggettate all'approvazione del Parlamento, oppure dedotte preliminarmente dalle rendite dell'anno, siccome accadde pegli impiegati dei *Revenue Departments*. La parte mobile delle spese dello Stato crebbe pertanto rapidamente, mentre la parte fissata in modo permanente si restrinse in se medesima. Del resto, allorchè si è paragonato più sopra il fondo consolidato ad una *persona giuridica*, non si deve ciò intendere secondo la idea romana; ma piuttosto nel senso in cui la persona giuridica si assume in Diritto pubblico, cioè costituita allo scopo di sottrarre certe spese alla disposizione personale del Monarca (come un tempo era il caso per le rendite ereditarie), e disporne invece a *tenore di legge*. Senza rappresentare un'idea teoretica nuova, il fondo consolidato ha lo scopo pratico:

1° Di costituire la massa delle *entrate* dello Stato in modo che non si possa disporne che a norma di legge e coll'assentimento delle due Camere.

2° Di costituire le *spese* in modo che l'amministrazione possa fare da sè direttamente quelle che sono fissate per legge, e tutte l'altre soltanto dietro approvazione del Parlamento.

*** *La relazione attuale fra il bilancio e la legge* è quella che fu più sopra esposta. Siccome però le relazioni effettive non possono rilevarsi dal testo di Blackstone, così ne venne, per causa di tale lacuna, l'erronea idea diffusa sul continente *che il governo parlamentare riposi essenzialmente sull'approvazione annuale di tutte le entrate e spesa dello Stato da parte del Parlamento* — L'acuta logica di Beniamino Constant ne dedusse uno degli articoli di fede della dottrina costituzionale. In realtà un simile modo di governo riesce impraticabile. Quell'idea poteva unicamente derivare da poca chiarezza circa le relazioni fra la costituzione e l'amministrazione, e da difetto della necessaria esperienza, intelligenza e senso pratico rispetto a ciò che deve essere un'amministrazione dello Stato regolata secondo la legge. Se una tale relazione avesse mai esistito in Inghilterra, il governo avrebbe dovuto essere abbandonato immediatamente alla maggioranza della Camera bassa. Sorgerebbe da ciò in realtà un governo di partito senza alcuna responsabilità o limite di sorta, un assolutismo, il quale muterebbe a seconda del vario aggrupparsi degli interessi, a brevi periodi, insieme colle mag-

Digitized by Google

gioranze. Valgano le seguenti osservazioni a mettere in rilievo anche solo i punti principali di codesta condizione di cose:

1° I diritti e gli interessi dei *singoli* sarebbero di continuo compromessi da un siffatto procedimento finanziario, dappoichè il maggior numero delle imposte, in ispecie la fondiaria, quelle sui mestieri, sui consumi, le dogane (nelle quali gli interessi di varie classi sociali stanno a fronte in modo assai sensibile), verrebbero a trovarsi in uno stato di continua oscillazione, che metterebbe sossopra tutte le relazioni economiche.

2° L'intera *amministrazione dello Stato*, compresa la giustizia, sarebbe nella sua esistenza e nel suo indirizzo immediatamente dipendente dalle deliberazioni delle variabili maggioranze e dei partiti, contro cui invece dovrebbe servir di freno legale la permanenza della pubblica amministrazione.

3° L'esistenza di una *Prima Camera*, o Camera alta, siccome organo per la tutela dell'esistente ordinamento giuridico, diverrebbe illusoria, dappoichè ogni legge esistente potrebbe essere posta fuori di attività da una deliberazione di maggioranza della seconda Camera, la quale negasse i mezzi per la sua esecuzione, ed ogni nuova legge sarebbe da trattarsi immediatamente come condizione di un assegno pecuniario.

4° Per conseguenza *l'intero ordinamento legislativo* dello Stato, nonchè le singole leggi del medesimo, verrebbero ad essere abrogate per via di una deliberazione finanziaria; in realtà, al posto di un governo secondo leggi fisse subentrerebbe *un governo secondo le giornaliere decisioni di un corpo chiamato a votare le imposte;* com'ebbe effettivamente a verificarsi anche in Francia per breve periodo di tempo.

In Inghilterra non accadde mai che tali questioni si trattassero in via teorica, perchè la costituzione del Parlamento non ha mai riposato sopra un diritto di bilancio così stravagante. Però in singole questioni pratiche i tentativi che talvolta si fecero di mutare le leggi del paese per mezzo di deliberazioni prese in occasione del bilancio, furono sempre respinti in modo deciso. In ispecie la Camera alta non ha mai tollerato che una disposizione legislativa eterogenea fosse, come là dicesi, *appiccicata* per un *Tacking* ad una disposizione d'indole finanziaria. « Se la pratica del *Tacking* non fosse ancor più incostituzionale sotto il regno di Vittoria che sotto quello di Carlo II, noi vedremmo in qualche *bill* pecuniario che si manda ai Lords, far improvvisamente la sua comparsa una clausola sull'am-

Digitized by Google

missione degli Israeliti in Parlamento, sul matrimonio colla sorella della defunta consorte, e simiglianti.» Amos, *Engl. Constitution*, pag. 73.

[1]) La *permanenza delle entrate dello Stato* nel loro progresso durante il XVIII secolo è tanto più importante a notarsi, in quanto che il Parlamento inglese possedeva la massima forza, godeva della più propizia occasione e nutriva la più viva diffidenza contro un governo dello Stato che si volesse indipendente da esso. È per tanto notevole come, di decennio in decennio, e *Whigs* e *Tories* abbiano fatto a gara per favorire la permanenza dell'entrata pubblica: notevole, diciamo, siccome una prova della sua necessità di fatto per uno Stato moderno. Secondo la legge di Finanza del 1865, le imposte accordate in modo *temporaneo* si limitano, come già fu avvertito, all'*income tax* in ragione di $^2/_3$ per 100, e alla tassa dello zucchero in ragione di $^1/_2$ *penny* per libbra: proporzione ben moderata per un'entrata pubblica che ragguaglia in oggi pressochè 70 milioni di lire sterline (1,750 mil. di lire ital.). Di tal guisa pertanto il principio cardinale che gli *ordinarii bisogni dello Stato*, nella misura che sono dimostrati *necessarii* dall'esperienza, abbiano ad essere coperti da una *fonte permanente di rendita*, trovasi praticamente attuato; e questa era altresì la condizione normale delle cose in Inghilterra ad epoca più remota. Allorchè nei primi secoli la somma delle *Rendite straordinarie* si mostra proporzionalmente assai elevata, non vuolsi dimenticare che ai principali bisogni correnti dello Stato, siccome il servizio dell'esercito, della giustizia, della polizia, provvedevasi per mezzo di prestazioni *personali*, a cui l'economia pecuniaria dello Stato serviva solo di complemento. Quanto più cresce la proporzione dei principali servizi che hanno da coprirsi in via pecuniaria, e tanto più viene a pronunciarsi energicamente il principio della permanenza del reddito pubblico.

[2]) La *parziale permanenza delle spese* raggiunge nelle condizioni presenti la somma di 30 milioni e più di lire sterline (750 mil. di lire ital.), di cui per altro la massima parte è rappresentata dagli interessi del debito pubblico. Le rimanenti partite fisse ragguagliavano nei conti finanziari (*Finance Accounts*) del 1864 soltanto 1,965,139 lire sterline (49,128,475 lire ital.) di spese stabili ordinarie; fra cui comprendonsi lo stipendio del Presidente (*Speaker*) della Camera bassa, quelli del controllore generale dello Scacchiere, dei membri della suprema Corte dei conti e della Commissione dei Manicomii (*Lunacy Commission*), del Lord luogotenente d'Irlanda, dell'ordinario personale delle ambascerie (152,000 lire st.), dell'intero personale

Digitized by Google

giudiziario inglese (237,175 L. st.), del personale giudiziario in Iscozia e in Irlanda, e numerose pensioni in tal modo assicurate, e compensi per soppressione d' impieghi e diritti utili. Al contrario la massa preponderante delle spese reali e personali dell' amministrazione riposa unicamente sopra *leggi di concessione* (*empowering statutes*), e dipende dal voto annuale del Parlamento. Tuttavia la consuetudine parlamentare, tanto prima che dopo il *bill* di riforma, si è mostrata assai arrendevole verso le dimande dell' amministrazione del momento, mentre invece si è fatta più severa che per lo addietro riguardo al sistema delle *sinecure*. Fu in parte un' idea pratica della necessità di congrui stipendii, in parte l' esperienza personale, che a vicenda i vari partiti politici avevano fatto nella condotta degli affari dello Stato, ma ancor più furono le buone relazioni di fiducia fra la maggioranze dominanti e le amministrazioni che ne dipendono, quelle che condussero a siffatta larghezza per quanto concerne le pubbliche spese. Allo stesso modo che il *troppo* dei diritti parlamentari indebolisce la *responsabilità ministeriale*, così anche una *soverchia estensione* nel diritto di votare la spesa non fa che rendere meno serio il controllo finanziario del Parlamento. « Dopo la Rivoluzione non accadde mai che le dimande della Corona pel pubblico servizio rimanessero senza approvazione. Le somme che i Ministri proposero come necessarie, furono sempre concesse dai Comuni. Nemmeno un soldato fu cancellato dai ruoli dell' esercito per un voto dei Comuni, nemmeno un marinaio, o un naviglio lo fu dallo stato della flotta. Con poche eccezioni appena degne di essere menzionate, i bilanci preventivi dell'anno furono votati sempre senza alcuna detrazione. Nell' anno 1858 il risultato dell' esame fatto dal Parlamento fu unicamente che rimanesse cancellata una somma di 300 lire st., per lo stipendio di un viaggiatore della galleria nazionale. » (May, *Const. Hist.*, I, 391).

Per egual modo, Lord John Russell osservava verso la fine della sessione del 1860 che tutte le discussioni di bilancio da sei anni in poi avevano tutt' al più cancellato 20,000 lire st. dalle valutazioni preventive del Ministro delle Finanze! Sotto un Ministero che sia popolare il diritto di cancellare una spesa viene esercitato quasi unicamente di nome. Delle dimande poco gradite, che al principio della sessione incontrerebbero per avventura qualche contraddizione, vengono poi passate nei calori estivi del luglio e di agosto a titolo di crediti supplementari (*Supplementary Estimates*). A ciò contribuiva altresì, ma più alla lontana, il maneggio per lo addietro si difettoso della contabilità

Digitized by Google

di Stato. — Ancor meno la dottrina costituzionale del rifiuto dell' imposta incontra nella pratica parlamentare inglese dall' epoca della Rivoluzione una conferma qualsiasi. Allorchè Tommaso Pitt nel 1781 fece la mozione di indugiare di alcuni giorni la concessione dei mezzi pecuniarii, a fine di costringere il Ministero ad una dichiarazione che lo vincolasse, fu forza confessare alla Camera bassa che una simile mozione non era mai stata fatta dall' epoca della Rivoluzione in poi; su di che essa venne respinta a grande maggioranza. « Il caso dell' anno 1784 è l' unico esempio in cui i Comuni si sieno serviti del loro diritto di *astenersi* dal concedere i mezzi pecuniarii di governo. La Corona aveva provocato a ciò coll' avere esercitate influenze anticostituzionali. Il mezzo però fu lasciato cadere nel momento delle più grandi strettezze; e non vi si è più mai avuto ricorso nel seguito. I Comuni sono consci troppo bene della loro responsabilità, per abbandonarsi ad un procedimento cotanto grave. Gli istituti pecuniarii e il credito dello Stato dipendono dagli assenti della Camera dei Comuni; e si deve bene guardarsi dall' arrestarne il movimento. » (May, *Const. Hist.*, I, 393).

[3]) *La procedura del Parlamento nelle deliberazioni sul bilancio dello Stato* e delle singole leggi di finanza appartiene all' esposizione del Diritto parlamentare. Le particolarità della pratica possono riscontrarsi in modo compiuto nel vol. III, degli Hatsell's *Precedents;* in più succinta forma nel May, *Procedura parlamentare inglese*, L. II, 21; e in modo veramente perspicuo nel Cox, *Institutions*, pag. 177–202. L' esposizione la più chiara e comprensiva, ma non però del tutto spregiudicata, è il *Memoriale del Cancelliere dello Scacchiere* dell' aprile 1857 (§ 68 a. Nota*). — Dal 1860 in poi, avvennero, in occasione del conflitto colla Camera alta, le modificazioni più sopra notate, in ispecie la riunione delle entrate pubbliche concesse temporaneamente in una sola legge di finanza, nella quale ora comprendonsi l' imposta sulle rendite per l' anno corrente, le dogane votate temporaneamente, e tutte le soppressioni ed emendamenti alle leggi sulle dogane e il così detto reddito interno (*Inland revenue*), affine di difficoltare alla Camera alta un' accettazione puramente parziale od un emendamento.

[4]) *Il bill d' appropriazione siccome legge principale ed ultima del Bilancio* ha la sua origine nella procedura introdotta sotto Carlo II. Nel regno di Guglielmo III ed Anna variò la pratica dell' appropriazione. Qualche volta l' importo dell' imposte era anche applicato nel medesimo atto, nel quale erano consentite; qualche altra si fece

Digitized by Google

più tardi nella stessa sessione una legge per la loro erogazione; oppure le somme accordate si ripartirono in diverse proporzioni fra singoli rami di servizio. Durante la guerra sotto Anna i crediti accordati lo furono solo in via generica sotto il titolo di *servizio dell' esercito, della marina, dell' artiglieria,* senza distinzione alcuna delle somme pei singoli rami. Dopo la pace di Utrecht però si ritornò nuovamente alla specificazione delle rubriche in cui deve farsi la spesa, e questa pratica è divenuta d' allora in poi massima fissa (Hatsell, III, 204). L'apparente sminuzzamento delle discussioni intorno al bilancio è surrogato da un aggruppamento sistematico nel *bill* di appropriazione, in quella misura che ciò che è possibile rispetto a decisioni di bilancio che non hanno da porsi in contraddizione colla legislazione esistente. Un prospetto compiuto del bilancio dello Stato è fornito unicamente dal *Conto di finanza* (*Finance accounts*). Del resto, quell' insieme che negli Stati amministrativi del Continente si tenta di conseguire per mezzo di un prospetto tabellare dell' intero stato finanziario, si ottiene in Inghilterra per mezzo di discussioni orali e di documenti d' altra specie. Il *bill* di appropriazione va accompagnato da un' esposizione, la quale porta la dimostrazione contabile che le somme accordate con singole risoluzioni e leggi di finanza concordano nel loro insieme colle somme introdotte nella legge principale. L'esposizione pel 1864 ha per titolo: *Amounts voted in supply and the grants of ways and means, in the session of* 1864, *with an abstract of the votes supply and ways and means as set forth in the Appropriation Bill of session* 1864. — Per questo atto finale delle discussioni sul bilancio il principale organo responsabile è il Presidente della Camera bassa.

---

§ 68 a.

IL CONTROLLORE GENERALE (*Comptroller general.*)[1]

Il principale controllo per la riscossione, e l' erogazione nelle vie costituzionali del danaro pubblico risiedeva fino dagli antichi tempi negli *Uffizi dello Scacchiere.* Già fino dall' XI secolo si era raggiunta in Inghilterra una centralizzazione delle entrate e delle spese, e si era formato nell' interesse della amministrazione regia delle finanze un numero d' impiegati colla duplice destinazione:

Digitized by Google

1° Di un *controllo contabile delle entrate*, di modo che gli impiegati del Tesoro non potevano riscuotere alcun danaro, senza che le somme corrispondenti avessero a figurare nei pubblici libri;

2° Di un *controllo legale delle spese*, in conformità colle leggi esistenti, in guisa che nessuna spesa si passasse senza un ordine regio, in cui luogo subentrò in seguito quello del *Re in Parlamento;* onde ogni spesa doveva essere approvata o da un atto del Parlamento una volta per sempre, o da una deliberazione di bilancio per un determinato periodo parlamentare.

I due uffizi principali per questo scopo erano quelli dell' *auditor of the Exchequer*, e del *Clerk of the Pells*, in unione coi 4 *Tellers of the Exchequer*. Questi uffizi rimasero indipendenti dal governo di partito che sorse in appresso, dappoichè essi erano costituiti in modo ereditario per investiture feudali; gli elevati diritti pecuniarii che vi andavano congiunti fruttavano in principal modo ad un Pari o *Gentleman* alto locato, il cui luogotenente adempiva alle proprie funzioni in modo indipendente dall' amministrazione governativa temporaneamente in uffizio. Dopo il *bill* di riforma codeste si stimarono istituzioni troppo care e si combatterono come una parte del sistema delle *sinecure*. Del pari l'amministrazione di cassa dell' antico *Scacchiere* si stimò troppo lenta e involuta e non rispondente alle esigenze del tempo. Negli anni 1830 e 1831 ebbero luogo su ciò parecchie indagini, e il maggior numero delle proposte della commissione d' inchiesta d' allora furono elevate a legge collo Statuto 4 e 5, Will. IV, c. 15, secondo le norme seguenti:

1° L' *amministrazione di cassa* in senso proprio è trasferita dallo Scacchiere alla Banca, come di già erasi venuto facendo nella pratica in seguito all' uso in massa delle note di banco come mezzo di pagamento. La Banca d' Inghilterra prende rimpetto alla Corona la posizione ordinaria di un banchiere verso un cliente che ha un conto aperto presso di lui. L' entrata pubblica è pagata alla Banca *a cre-*

Digitized by Google

dito del Controllore dello Scacchiere. Per altra parte, la Banca eseguisce sopra regolari mandati il pagamento delle rendite annuali, dei dividendi e interessi del debito pubblico, dell'altre prestazioni del fondo consolidato, e di ciò che è dovuto ai varii rami di servizio dietro gli ordini del Ministro delle finanze;

2° *Il controllo* per la regolarità contabile delle entrate e per la legalità delle spese passa ad un *Controllore generale* (*Comptroller general*), il quale forma continuazione legale ed amministrativa degli antichi uffizi. Per lo stat. 4 e 5, Will IV, c. 15, § 1, sono infatti soppressi gli uffizi dell'*auditor*, dei 4 *tellers*, del *clerk of the Pells*, e costituito in loro luogo un *Comptroller general of the receipt and issue of the Majesty's Exchequer* (Controllore generale delle entrate e spese del Tesoro di S. M.), con un *assistant Comptroller*, un *chief Clerk* e il relativo personale di uffizio. Il *Comptroller*, con uno stipendio fissato per legge di 2,000 lire st., è controllore per tutte le operazioni di pagamento all'ingrosso dalla Banca e alla Banca. Esso è incapace di ogni altro uffizio e di sedere in Parlamento, viene nominato sotto il grande sigillo espressamente a vita (*during good behaviour*, finchè dura la sua buona condotta), nè può essere dimesso che sopra indirizzo delle due Camere del Parlamento, in modo analogo a quello dei giudici del Regno. Egli ha parte, insieme al suo luogotenente, nelle seguenti funzioni da esercitarsi personalmente, le quali formano una continuazione delle antiche attribuzioni ufficiali de' suoi predecessori:

I. *Riguardo al controllo generale contabile delle entrate dello Stato.* — I vari cespiti di entrata vengono ora pagati per conto dello Stato alla Banca dai singoli dipartimenti delle entrate *per ordine del controllore generale.* Secondo l'atto più sopra citato (§ 9, 10), e in connessione colle più antiche istituzioni, il sistema si costituì come segue. Il ricevitore dello Stato (e così ogni altro pagatore) deve procurarsi dei formolari a stampa, in forma di « mandati a ricevere pagamento » alla Banca d'Inghilterra. Essi possono ottenersi al-

Digitized by Google

l'uffizio del Controllore; e vi è lasciata in bianco la somma e la più speciale designazione della natura del pagamento. Tali formolari sono riempiuti dal pagatore in doppio esemplare, presentati per la firma al Controllore e restituiti al pagatore, il quale allora presenta ambedue gli esemplari colla somma da pagarsi al cassiere della Banca d'Inghilterra. Questi vi annota sopra la ricevuta (*receipt*), spedisce uno degli esemplari nello stesso giorno al Controllore e passa l'altro al pagatore. il quale più tardi lo produce all'Uffizio del controllo e riceve pel medesimo una speciale quietanza (*acquittance*). Quest'ultima è il suo documento giustificativo presso l'autorità che rivede i suoi conti, e dalla quale egli riceve poi la sua quietanza definitiva. Secondo il più recente ordinamento le masse principali delle entrate dello Stato sono direttamente pagate dal *Ricevitore generale* (*Receiver general*), e il Controllore generale esercita il controllo principalmente per mezzo di estratti dai libri della Banca che gli sono comunicati giorno per giorno. L'ordinamento della tenuta dei libri e dei formolari fu nella legge (§ 6) lasciato al Ministero delle finanze.

II. *Il controllo generale delle spese dello Stato* costituisce il centro di gravità dell'uffizio. Il Controllore generale vigila che nessun ordine di pagamento sia rilasciato dal Ministero delle finanze sopra danari pubblici senza la *debita autorizzazione* (Atto cit. c. 15. § 11-14, 20). Per estrarre delle somme di danaro dal Tesoro dello Stato si esige sempre regolarmente un ordine di gabinetto, contrassegnato dai Commissarii del Tesoro (*Commissioners of the Treasury*), il quale autorizza il Controllore generale ed assegna presso la Banca d'Inghilterra sul *credito* degl'impiegati contabili dello Stato autorizzati a ricevere l'importo delle somme in tal modo accordate, in tempi e rate determinate. L'ordine (*order*) si riporta agli atti particolari o al particolar voto del Parlamento, viene registrato nei libri del Tesoro, e spedito con un rescritto ministeriale d'accompagnamento (*Treasury warrant*) al Controllore generale, che lo adempie mediante mandato sulla Banca d'Inghilterra. Egli è soltanto in base di quest'ultimo mandato (*warrant*)

Digitized by Google

che l'uffiziale del dipartimento riscuote egli stesso i danari. — Però i pagamenti, i quali costituzionalmente si fanno dal fondo consolidato, o in base a singoli titoli del bilancio che sono specialmente approvati da atti del Parlamento, non abbisognano di alcun ordine di gabinetto, ma vi basta solo il rescritto ministeriale col richiamo al rispettivo atto del Parlamento. — In tutti i casi è dovere del Controllore di procurarsi il convincimento che il rescritto ministeriale è conforme all'ordine regio, alla legge ed all'approvazione del Parlamento. Egli controlla in questa guisa ogni autorità ed ogni persona, ritira danari dal Tesoro, ed è a tal fine costituito indipendente dalle mutazioni de' partiti, inamovibile e responsabile soltanto alle due Camere del Parlamento in comune. Se egli ricusa l'accettazione di un assegno per un dubbio sulla sua costituzionalità, il Tesoro ha aperta la querela al Banco della Regina (*Queen's Bench*), dove si decide la causa giudiziariamente dietro una procedura che dicono *di mandato* (*Writ of Mandamus*).

III. Il Controllore dirige altresì l'operazione della emissione e del rimborso dei buoni del Tesoro, secondo il sistema costituitosi a norma dello Stato 57, Geo. III, c. 48. In quanto le entrate in corso non bastano ai bisogni del servizio, si anticipano le entrate per brevi periodi mediante emissione di buoni del Tesoro in base ad un *Treasury warrant* con autorizzazione del Parlamento. Questi buoni sono stilati in più o men forti o piccole somme, portano solitamente un interesse di 1 $^1/_2$ al 2 $^1/_2$ *pence* per giorno ogni 100 lire (2,27 a 3,80 p. 100 l'anno), a norma della varia ragione dell' interesse corrente, e formano la principal parte del debito così detto *non fondato* (*unfunded*, debito *fluttuante*).

I buoni emessi erano un tempo nuovamente ritirati in due epoche annuali, cioè in marzo e giugno, presso il *Pagatore generale* (*Paymaster general*), il quale cangia i nuovi buoni contro gli antichi e paga gli interessi, al quale scopo il Parlamento (*Committee of supply*) vota le somme necessarie al servizio. — Le anticipazioni temporanee della Banca d'In-

Digitized by Google

ghilterra al Governo sono eseguite sopra appositi buoni del Tesoro (*Deficiency bills*) e immediatamente saldate appena entrano i redditi.

---

[1] La fonte principale d'informazione sul presente sistema del controllo dello Stato, della suprema Corte dei conti e della Cassa generale dello Stato, sono i *Reports from Select Committee on Public Moneys*, 1856, 1857. Il primo di tali *Reports*, che contiene il principale materiale, comparve nei *Parl. Papers*, 1856. N. 375. Vol. xv. Il documento capitale è la deposizione dell'in allora Controllore generale Lord Monteagle of Brandon, pp. 1-129, 269-355; e dal punto di vista del Ministero delle Finanze, quella di W. G. Anderson, *Principal Clerk*, p. 129-224, 360, 405. Fra le estese appendici è specialmente notevole l'Appendice I, che ristampa il *First Report of the Commissioners of Public Accounts* dell'8 ottobre 1835, in base al quale è uscito lo st. 4 e 5 Will. IV. c. 15, nonchè le norme (*Minutes*) del Ministero delle Finanze sulle nuove istituzioni dell'*Office of Receipt* e del *Pay Office*. — L'Appendice II contiene i materiali dello st. 17 e 18 Vict. c. 94; l'appendice IX porge un prospetto dei casi nei quali il Controllo generale ha spiegato la sua azione di fronte al Ministro delle Finanze. Si conoscono soltanto *due casi di un effettivo rifiuto* del Controllore, ma in parecchie centinaja di casi i dubbj del Controllore furono appianati dietro trattative preliminari fra esso e il Ministro delle Finanze. L'Appendice XII contiene dei documenti sulla trattazione degli affari presso lo Scacchiere; e la XIII, sul sistema di tenuta de' suoi libri contabili (p. 788-792). Indispensabile riesce l'Indice, a cagione del poco ordine che regna in cotesta pubblicazione (N. 375. I. p. 1-106). L'anno seguente, sulla base di questi materiali, uscirono delle relazioni e dei progetti sistematici, nel *Report on Public Moneys*, 1857. — *Parl. Papers*, 1857. Sell. 2. p. 495-632, che contiene alcune proposte della Commissione; indi un Memoriale del Ministro delle Finanze dell'aprile 1857 sui Controlli finanziari esistenti (p. 25-53); uno scritto del Presidente della Corte dei Conti (p. 53-61); e un esteso voto del Controllore generale contro il Memoriale del Ministro delle Finanze (p. 62-136). Con ciò le principali questioni del controllo finanziario possono dirsi trattate in modo completo. Sulla posizione dello Scacchiere nel suo insieme come autorità di controllo, l'Indice al *Report* del 1856 fornisce in modo sommario il relativo materiale (p. 43-48).

5935933

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google